

La Constitución de la CDMX, aportes del PRD CDMX

Nora Arias Contreras
Brenda Paola Villena Guillén
Carlos Estrada Meráz
Daniel Pacheco Santiago
Integrantes de la Dirigencia del PRD en la Ciudad de México

Colección: “Investigaciones y Estudios Político Sociales de la Ciudad de México”
Volumen: “La Constitución de la CDMX, aportes del PRD CDMX”
Autor: Emiliano Levario Saad
Coordinadora editorial: Alejandra Hitandehui Escobar Atempa
Primera edición, Noviembre 2019
® Partido de la Revolución Democrática
Jalapa # 88
Colonia: Roma; Alcaldía: Cuauhtémoc
Código Postal: 06700
Ciudad de México
<http://prd-cdmx.org.mx/>

Registro ISBN obra independiente:
Registro Público del Derecho de Autor:
Todos los derechos reservados. La reproducción parcial o total de la obra, ya sea mediante fotocopias o cualquier otra forma, requiere autorización por escrito de la Dirección Estatal del PRD en la Ciudad de México.

Impreso en México / Printed in México.

La Constitución de la CDMX, aportes del PRD CDMX

Emiliano Levario Saad



ÍNDICE

I. Presentación.....	9
II. Introducción.....	11
III. Justificación.....	12
IV. Objetivos de investigación.....	13
V. Planteamiento y delimitación del problema.....	16
VI. Marco teórico y conceptual de referencia.....	17
VII. Formulación de hipótesis.....	19
VIII. Pruebas empíricas o cualitativas de las hipótesis.....	21
Unainiciativaparalaautonomía.....	22
La autonomía de la Ciudad de México en la CPEUM.....	24
Los derechos humanos y las libertades en la CPCM.....	36
IX. Conclusiones y nueva agenda de investigación: Diseño, práctica y realismo.....	75
X. Bibliografía.....	87

Presentación

En la sinuosa transición hacia un México democrático han incidido diversas fuerzas políticas de distinta orientación ideológico-programática. En el flanco de la izquierda, el Partido de la Revolución Democrática ha sido el instrumento político que mayores aportaciones ha realizado en el diseño y la construcción de leyes e instituciones de carácter liberal en pro del pleno reconocimiento de los derechos humanos.

La democracia mexicana, fruto del viraje iniciado en los años setenta, imperfecta pero infinitamente superior a cualquier régimen autoritario, es inentendible sin las luchas emprendidas desde la izquierda y, en concreto, desde el PRD.

La Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada el 31 de enero de 2017, es el pináculo de la hegemonía político-cultural del PRD y de una sociedad mayoritariamente vanguardista. En dicha carta magna se plasman importantes aristas de la agenda perredista, banderas de la izquierda democrática moderna en todo el orbe y cuya trascendencia se vivifica al dotar de herramientas tanto a habitantes como a ciudadanos para que estos puedan llevar a cabo su proyecto de vida con un marco de mayor libertad.

La Constitución del corazón de la República es un documento innovador, el más avanzado del país, en sintonía con las complejas realidades sociales del nuevo siglo y que pone por delante a las personas. En ella, por ejemplo, se reconocen los derechos a la Interrupción Legal del Embarazo, a la voluntad

anticipada y muerte digna, y a la igualdad jurídica de parejas conformadas por personas del mismo género.

Otros derechos humanos a los que se alude en el Capítulo II del referido texto constitucional son: a la autodeterminación personal, a la identidad y seguridad jurídica, al acceso a la justicia y a la libertad de creencias. En adición a ello, también se incluyen el derecho a “la buena administración pública”, a un gobierno democrático, a la información, a la privacidad y protección de datos, a la educación, al deporte, etcétera.

En consecuencia, la Ciudad de México se perfila como la entidad federativa que mayores avances tiene en el reconocimiento de los derechos humanos contemplados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales fueron signados por los países miembros de Naciones Unidas. Ese hecho por sí sólo ilustra la importancia de la agenda perredista en la conformación del nuevo marco jurídico de la Ciudad y da sustento a causas históricamente defendidas por la izquierda democrata liberal. Esa fuente supranacional del Derecho que hoy nos rige es una prueba contundente del talante vanguardista de nuestra nueva Constitución Política, una prenda de orgullo sí para el PRD, pero —sobre todo, para una sociedad que día con día hace de ésta una tierra de derechos y libertades.

Juan Carlos Servín Morales
Consultor, articulista y asesor del PRD

Introducción

La Asamblea Constituyente expide en febrero de 2017 la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCM). En su título segundo se incorpora la Carta de Derechos que trata sobre las normas y garantías de los derechos humanos. El proceso de reformas que antecedió a este nuevo pacto social tuvo como actor principal al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Valorar este esfuerzo legislativo en su conjunto, sus principales resultados, novedades e inclusiones en el entendido de que la defensa constitucional de los derechos humanos es un pilar de la convivencia democrática y civilizada que exige ir al ritmo de la dinámica social.

Justificación

Evaluar con detenimiento si la CPCM recupera las demandas de distintas fuerzas políticas, y particularmente del PRD, no por un ejercicio que pretenda condecorar o realzar a una fuerza partidaria sobre otra; es un esfuerzo por mostrar, de manera concreta, y en apego a derecho, el alcance de la reforma y la efectividad real de la llamada Ley Suprema, entender sus límites y sus retos. Para darle sustancia al análisis es importante comprobar si principios, iniciativa, reforma y constitución, enarbolados por el PRD, se corresponden entre sí y son acordes con su principal objetivo; pero aún más importante, con las garantías constitucionales que requiere la sociedad. Corresponde a esta investigación una valoración factual y concreta que permita identificar los temas en materia de derechos humanos que son novedosos y su pertinencia, aquilatar la importancia de esta reforma y determinar cuál es la que sigue, dado que, aunque suena a fin del camino, aún quedaron en el tablero importantes exigencias sociales y ciudadanas que no se integraron en la CPCM. El PRD, ahora como oposición, está en la posibilidad de dar continuidad a la reforma y consolidar los cambios que inició.

Objetivos de investigación

Para poder aquilatar en su justo peso las aportaciones más sustantivas que el partido del sol azteca logró incluir en la Constitución Política de la Ciudad de México es necesario hacer un ejercicio comparativo en varios niveles de análisis. Primero se observarán los cambios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) en dos momentos clave de la reforma política: 1996 y 2016, para identificar ¿cuál fue el alcance de la reforma y su impacto concreto en la Constitución Política de la Ciudad de México? Dos artículos son centrales: el 44, porque en él se establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal y posteriormente de la Ciudad de México, y el 122 porque su articulado es privativo de la capital de la República; por lo cual, requieren de un análisis más exhaustivo que los artículos 41, 43, 56, 71, 73, 76, 102, 105, 124 y 135, entre otros, que también competen a la Federación o a los Estados de la Unión. Este ejercicio permitirá realizar una evaluación general del diseño político del nuevo ordenamiento legal. Para lo cual, será necesario establecer, de manera sucinta, las diferencias entre Entidad federativa y Jurisdicción con autonomía constitucional. El discurso legal y el político caminan por dos vías, es importante distinguir el uso de las palabras y de mayúsculas y minúsculas en cada uno porque permiten observar los límites del mandato constitucional. En derecho existen distinciones entre autonomía y soberanía, o

Estado de la Unión y entidad federativa, como entre demarcación territorial y municipio, ¿qué tanto es un asunto técnico?

En segundo lugar, se identificarán los artículos la CPCM que tienen un vínculo tanto con la CPEUM como con el derecho internacional en materia de derechos humanos, dado que el Jefe de Gobierno se compromete, al presentar su proyecto a la Asamblea Constituyente, a ratificar los derechos de la CPEUM, dar relevancia al derecho al agua, la vivienda y acceso a la justicia, e incluir nuevos derechos y atender la desigualdad; asimismo, a materializar el texto constitucional con acciones efectivas. El ejercicio comparativo tiene la virtud de identificar en el texto constitucional el aporte que la Ciudad hace al respeto irrestricto de la dignidad humana y su guía, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Se revisarán, amén de la Carta Magna mexicana, dos Cartas fundamentales, la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948; y la firmada en el Pacto de San José de Costa Rica, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969. En cuestión de derechos humanos, ¿es la CPCM un ordenamiento jurídico con visión cosmopolita y moderna? ¿Utiliza un lenguaje acorde con la mentalidad vanguardista del mundo del siglo XXI?

En un tercer nivel de análisis, se establecerá la necesidad de los nuevos ordenamientos legales en función de algunos

datos que den cuenta de los principales problemas que vive la sociedad citadina, relativos a la violación de sus derechos humanos fundamentales: a la vida, a la seguridad, a la libertad, al respeto, a la protección contra la discriminación, a un tribunal independiente e imparcial, a la presunción de inocencia y penas justas. Este ejercicio cualitativo y cuantitativo permite distinguir la oportunidad y necesidad de un conjunto de leyes constitucionales que articulen la aspiración y posibilidad de mejorar la calidad de vida y la dignidad de los habitantes de la Ciudad de México hoy.

Planteamiento y delimitación del problema

El Grupo Parlamentario del PRD presentó, el 20 de noviembre del 2013, una iniciativa de reforma política ante el Senado de la República con el objetivo de transformar la naturaleza jurídica del Distrito Federal y dotarlo de autonomía constitucional. Un día emblemático tanto por el significado histórico de la fecha como por el momento fundacional que pretende generar la iniciativa. Cien años después de 1910, la aprobación y ejecución de la iniciativa de reforma política de la Ciudad de México dio como resultado la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del decreto que sustituyó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por la Constitución Política de la Ciudad de México, justamente el 5 de febrero de 2017.

Para comprender este proceso y valorar cuál fue el aporte del PRD, principalmente en el ámbito de derechos humanos y sus garantías, es necesario revisar su función como coordinadora y voz de movimientos, organismos y ciudadanos que buscan la inclusión de derechos fundamentales, individuales y colectivos en las reformas de 1993, 1996, 2000 y 2016 y contrastarlo con la CPCM y su entorno social.

Marco teórico y conceptual de referencia

La teoría política abunda sobre modelos de transición del Estado a la democracia y aporta conceptos clave para valorar el proceso de reforma en una determinada entidad: sistema de partidos, incertidumbre electoral, competencia política, oposición leal, voto universal libre y secreto, padrón confiable, etcétera. La Ciudad de México, al ser la capital del país, ha sido un espacio político donde se han gestado estas condiciones mínimas para la democracia participativa. Comprender su propia transición requiere de ese mismo utillaje intelectual; pero también de la incorporación de conceptos centrales en el análisis político que permita identificar, a través de la enunciación de sus leyes, la fortaleza de su democracia, tales como autonomía, soberanía, representatividad, pluralidad, fiscalización, peso y contrapeso, inclusión, equidad, legitimidad, participación ciudadana, independencia, transparencia, etcétera.

La teoría de la administración pública ofrece principios organizativos con fuerza estructural que permiten evaluar la pertinencia de un ordenamiento jurídico a partir de criterios como centralización, descentralización, eficiencia, eficacia, viabilidad de la implementación de la norma, principalmente, para el caso que nos ocupa.

El análisis del contexto histórico es también una herramienta para integrar el discurso político en diferentes momentos de la reforma que dio lugar a la CPCM. Los principios y fundamentos que se exhiben en estatutos, ordenamientos

legales previos, ensayos, investigaciones, encuentros y asambleas son una fuente importante de análisis. Se deben considerar, también, las investigaciones académicas de militantes del PRD, de personajes y organizaciones afines, de especialistas en derecho, política, administración e historia. El método comparativo y el manejo de series de datos estadísticos como evidencia y justificación de la norma jurídica son otro insumo de esta investigación.

Formulación de hipótesis

El PRD aporta a este proceso histórico de cambio, proyecto, ideas, movilizaciones, convocatorias, principios doctrinarios y legales, iniciativas; tanto a nivel local como a nivel federal. ¿En qué grado se expresa su vocación social en la CPCM? Este es un tema fundamental por dilucidar. Los grandes objetivos que pretende la iniciativa de reforma hacia la redacción de la CPCM no se cumplen a cabalidad porque en el diseño de la Constitución no sólo interviene el Jefe de Gobierno sino también los partidos políticos que forman parte del Pacto por México efectuado en 2012, la antesala de la iniciativa que presenta el PRD al Senado en 2013. El gobierno federal, a través de la figura presidencial, sus representantes y el Congreso de la Unión, fueron el espacio natural del debate constitucional, tanto para la reforma de los artículos 122 y 44 de la CPEUM, como para la integración y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Los ciudadanos independientes no tendrán la participación protagónica que se esperaba. Se verá que la autonomía no supone una total independencia de la Federación. Veremos que el grado de independencia y descentralización de la ciudad implica ventajas y desventajas.

Es indiscutible que la CPCM incluye derechos sociales y garantías individuales que corresponden a la defensa de los derechos humanos en México y en los tratados internacionales, toca valorar, no obstante, si su redacción, intención y alcance

son adecuados y suficientes para proteger a los habitantes de la ciudad. La centralidad del discurso sobre derechos humanos en la Constitución ciudadana es un aporte fundamental del PRD y una garantía que debe hacerse cumplir con ahínco por toda fuerza política que funde sus intereses en el bienestar social.

Pruebas empíricas o cualitativas de las hipótesis

En un primer momento se analiza la reforma a la CPEUM que tuvo efecto con la finalidad de que la ciudad tuviera su propia constitución. Para poder comprender la importancia de la CPCM se realiza una comparación entre el contenido de la iniciativa legislativa, el proyecto y demás ordenamientos legales que dieron origen a su articulado con el objetivo de señalar el paso hacia la autonomía de la ciudad como entidad federativa. En un segundo momento, se revisan, en concordancia con tratados internacionales, los derechos humanos y las libertades en función de su novedad y pertinencia. El camino legal que recorrieron los derechos humanos antes de aparecer en la constitución es evidencia del esfuerzo continuo del PRD y otras fuerzas sociales y partidarias por su defensa. Quienes marcaron, en gran medida, la agenda legislativa antes y durante el trabajo de la Asamblea Constituyente. En un tercer momento, se realiza un ejercicio comparativo entre el diseño y el realismo de la Carta de Derechos, para lo cual se identifican los derechos humanos que más se violan en la ciudad, qué grupos son los más vulnerables y cuáles son las condiciones económicas y sociales en las que se encuentran. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el CONEVAL, la SCJN, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Cámara de Diputados y el INEGI, entre otros, ofrecen

información estadística de gran utilidad para presentar una estampa de las principales violaciones a los derechos que padecen los habitantes de la metrópoli.

Una iniciativa para la autonomía

Como parte de la épica del cambio político, las fechas y los hechos van marcando el derrotero de la transformación histórica tanto de la nación como de la capital donde residen los poderes de la Federación. La ciudad exige su propio protagonismo en la arena cívica y, a través de la iniciativa del partido del sol azteca, llama a formar un Constituyente de la Ciudad de México y una Asamblea que ejerza el poder del cambio legislativo, el cual implica, entre otros quehaceres, diseñar instituciones políticas, el régimen de gobierno interior y la creación de órganos colegiados de elección popular directa. Con tal objetivo, se facultó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a elaborar y remitir el proyecto a la Asamblea Constituyente. El PRD da este último paso en la reforma política de la Ciudad de México por su posición como partido en el gobierno y por enarbolar la iniciativa que da curso a la expedición de la CPCM en 2017. Su contribución como promotor y actor es evidente, sin embargo, merece un estudio detenido establecer, de manera concreta, cuál fue su aportación a la letra escrita en este libro fundamental que sustituye al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, un ordenamiento legal que data de 1994; para lo cual tiene lugar esta investigación. Realizar una valora-

ción justa del aporte del PRD implica, en un primer momento, atender el contexto legal que da lugar a la Constitución de la capital de la República como parte del proceso de transición a la democracia, a nivel nacional, y de la reforma política de la ciudad, a nivel local.

La transición democrática nacional se trató de un proceso complejo en el que intervinieron muchos actores políticos, sin embargo, fue central la formación de un sistema de partidos que sentó su base en la Ciudad de México y logró afianzar un electorado fuerte de oposición que coadyuvó en la formación de movimientos sociales y organismos que pusieron en el centro del debate público y legislativo la defensa de los derechos humanos. A la voz de democracia ya, patria para todos, el PRD se colocó como primera fuerza y ha ocupado la Jefatura de la Ciudad de México y la mayoría assembleísta desde 1997, hasta 2018, tiempo suficiente para consolidarse en el gobierno, comandar las reformas políticas internas y unir voces con otras fuerzas partidarias y sociales para iniciar las reformas necesarias en la CPEUM, a través del Senado. La reforma política del Distrito Federal ha sido progresiva y ha permitido un tránsito hacia un sistema político con participación ciudadana en la elección de los órdenes de gobierno Ejecutivo y Legislativo. Los logros de esta transición democrática se pueden resumir en seis hitos de reforma constitucional:

La *Ley Orgánica del Departamento de Distrito Federal* de 1941 dota a la Ciudad de México de entidad jurídica; la reforma del artículo 73, fracción VI de la CPEUM, en 1987, crea la Asam-

blea de Representantes del Distrito Federal con competencia para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Será, sin embargo, a partir de las reformas posteriores a la formación del PRD (1989) cuando los ciudadanos ciudadanos adquieran derechos políticos sustantivos. En 1993, la Asamblea de Representantes adopta la denominación de Asamblea Legislativa del Distrito Federal e incrementa sus facultades administrativas relativas al ejercicio y fiscalización de recursos públicos. En 1996, el Congreso de la Unión expide el *Estatuto de Gobierno*, anteriormente mencionado, y, un año después, los ciudadanos se estrenan en la elección del Jefe de Gobierno y los diputados de la Asamblea Legislativa. No fue hasta el alba del siglo XXI, en el año 2000, que el voto ciudadano también se expresó en la elección de los 16 jefes delegacionales.

La autonomía de la Ciudad de México en la CPEUM

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta la actualidad data de 1917. En la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se puede encontrar una versión similar del texto original que consta de trece páginas.¹ La brevedad no le quita contundencia ni relevancia a la Carta Magna, no obstante, el trabajo legislativo ha ido generando de manera paulatina reformas, adiciones y derogaciones para actualizar su contenido con el fin de que

¹ Congreso Constituyente (1916), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1824*. Decreto de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, México, Diario Oficial. Órgano del gobierno provisional de la República Mexicana.

ofrezca una jurisprudencia fundamental que permita el desarrollo pleno y armónico de la dinámica de cambio social, de tal suerte que en la actualidad sus 136 artículos se pueden leer en 146 páginas.

En materia relativa a la Ciudad de México, es fundamental el análisis de las reformas que dieron base a su autonomía política y a la consecución de una constitución propia. El otrora Distrito Federal, a través de fuerzas partidarias y ciudadanas, solicita a la Cámara de la Unión un espacio en la CPEUM que le otorgue una naturaleza jurídica y un estatuto propio para sus habitantes. El artículo 44 (1917) dice a la letra:

Art. 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.²

El espíritu original de este artículo restringe la autonomía del Distrito Federal, ya que se considera un Departamento y al ejecutivo federal como responsable de sus funciones administrativas. Esta relación jurídico-administrativa cambia en 1941 con la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de manera independiente de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que la regía desde

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*. (Compilación cronológica de sus modificaciones).

1928, pues con esta nueva Ley adquiere una identidad jurídica propia. Es conveniente recapitular. La iniciativa que en el año 2013 presenta el PRD al Senado para reformar los artículos 41, 43, 44, 71, 122, 124 y 135 de la CPEUM buscan transformar la naturaleza jurídica de la Ciudad de México; pero manteniéndola como capital de la República y sede de los Poderes de la Unión. En la reforma constitucional de 1993 este artículo se modifica y se incorpora que la Ciudad de México es el Distrito Federal y la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Esa es su naturaleza jurídica como sede de los Poderes Federales. Es una condición de excepción, dado que no es un Estado de la Unión, y un privilegio porque es la Ciudad Capital. La denominación de la Ciudad de México cambiaría en el supuesto caso de que los Poderes de la Federación se trasladaran de ella y adoptaría el del Estado del Valle de México; también se modificaría, en ese supuesto, su territorio. El ámbito territorial es importante porque la Ciudad de México es un espacio físico que debe garantizar, en un sistema federal, independencia y seguridad a los poderes de la Federación, esa es la justificación que se da para facultar al Congreso General de centralizar la decisión sobre sus límites y extensión.

Conforme las reformas se van sucediendo en el tiempo se resta impacto a las precedentes con la finalidad de que el alcance de la nueva tenga un efecto mayor en el ambiente político. La iniciativa de reforma de 2013 aduce la importancia de cambiar la denominación del Distrito Federal a Ciudad de México y crear la Ciudad-capital. Es importante reconocer

que estas dos condiciones ya estaban dadas en la reforma de 1993.

Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.³

La iniciativa del PRD prospera y el Senado realiza una reforma a los artículos referidos de la CPEUM en 2016. Hasta ese año, la segunda parte del texto del artículo 44 continuaba afirmando que si los Poderes Federales se trasladan a otro lugar la ciudad se erigiría en el Estado del Valle De México. El traslado de los Poderes Federales no es considerado por la iniciativa sino su permanencia, por lo tanto, resulta un tema no prioritario.

La pertinencia de realizar una reforma integral que incorpore la mención de la Ciudad de México y reste la denominación de Distrito Federal es necesaria para fincar las bases jurídicas de la autonomía e incorporarla con su nombre en los artículos constitucionales pertinentes. Una situación similar es la relativa a la capacidad de la Ciudad de México de iniciar leyes o decretos en materia de su competencia para su estudio

³ Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de octubre de 1993, *Decreto por el que se reforman los artículos: 31, 44, [...] 122 [...] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los estados Unidos Mexicanos, México, DOF.

y dictamen ante el Congreso de la Unión. Como ya se mencionó líneas arriba, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene esa facultad desde su fundación en 1987 y su razón legal se encuentra en el artículo 73 de la CPEUM. La Asamblea también tiene el derecho de “expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior.” Conviene aclarar que el principal objetivo de la reforma de 2016 es que haya una incorporación plena al pacto federal y que en el régimen de gobierno interior se elimine la intervención de Poderes Federales, correcto, pero la facultad de iniciar leyes ya era letra escrita desde 1987. La última reforma al artículo 44 de la CPEUM fue la de 2016, veamos.

Artículo 44.- La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

Qué cambios se pueden observar. Desaparece la capacidad del Congreso para establecer límites territoriales o potestad jurídica sobre la ciudad, se substituye Distrito Federal por entidad federativa y se gana la denominación de Ciudad de México aún y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar. En el cuerpo del artículo hay dos conceptos fundamentales que aparecen con distinto significado, entidad federativa y Estado de la Unión.

Conviene hacer una distinción respecto del concepto de soberanía y autonomía que subyace en la disputa conceptual entre entidad federativa y Estado de la Unión. El federalismo mexicano en un sistema político que concede soberanía interna a los Estados miembros y la soberanía externa o del conjunto de las entidades, vistas como unión, al gobierno federal. Las facultades y poderes que correspondan a cada orden de autoridad son las que determinan, de manera concreta, el alcance real de la soberanía, o lo que es lo mismo, hasta qué punto se transfieren facultades internas al poder central.⁴ La Ciudad de México se menciona en la reforma de 2016 como entidad federativa, en términos llanos y prácticos lo es, mas no como un Estado de la Unión porque no se admite su soberanía con las mismas facultades que el resto de los miembros de la Federación. La distinción en el uso de soberanía y autonomía no tiene registro en el artículo 40 de la CPEUM, ordenamiento legal que fija la naturaleza jurídica de las entidades federativas. El artículo sólo cuenta con dos reformas en su haber y en el texto siempre se menciona a los Estados como libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. El paquete de reformas constitucionales de 2016 a que dio lugar la iniciativa que presentó el PRD para la consecución de la autonomía de la Ciudad de México implicó su mención, por primera vez, en los artículos 40 y 41.

⁴ Pedro Antonio Enríquez Soto. *Régimen constitucional de las entidades federativas*. México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

En el artículo 40 se menciona a la Ciudad de México; pero apartada con una coma de los Estados libres y soberanos, no así en el 41 que se encuentra plenamente integrada. La interpretación no debe ser rigorista, en el sentido de que la coma le resta soberanía, no es así porque su simple inclusión la inscribe como miembro de la Federación con un conjunto de facultades semejantes a la del resto de las entidades de la Federación; también aparece en la lista de integrantes de la Unión en el artículo 43. La palabra autonomía de la Ciudad de México es mencionada en el texto vigente de la CPEUM, por primera vez en el artículo 2, fracción III, para distinguirla de los Estados soberanos. Esta controversia sobre el concepto de soberanía ha llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se ha visto en la necesidad de reconocer en “[...] la interpretación del artículo 40, que la soberanía referida en dicho precepto no es tal, sino, más bien debe ser interpretada como autonomía [...]” Es entendible que, con una distancia de un siglo o más entre el texto original y la última reforma, el contenido y límites de la palabra soberanía hayan sido actualizados. La soberanía implica una autodeterminación plena, la autonomía presupone una zona de autodeterminación y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas.⁵

El uso de la palabra autonomía de la Ciudad de México y no de soberanía, finalmente, es un recurso técnico-jurídico,

⁵ Esta explicación consta de manera íntegra y extensa en el estudio Régimen constitucional de las entidades federativas de Pedro Antonio Enríquez Soto.

no obstante, se podrá observar en el análisis de la reforma 2016 al artículo 122, a mayor detalle, el alcance de su jurisdicción con autonomía constitucional y la disminución de facultades reservadas a los Poderes Federales.

A partir de la reforma a la CPEUM de 1993, se atribuye al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determinar atribuciones de los Poderes de la Unión en materia relativa a la ciudad, y de sus órganos de gobierno, los cuales serán representativos y democráticos. Existe una potestad del gobierno central o federal sobre el Distrito Federal junto con la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. El artículo 122 de la CPEUM de 1917 originalmente velaba porque los Poderes de la Unión protegieran de invasión a los Estados de la República. Con el paso del tiempo, su contenido cambió diametralmente, dado que una vez concluida la Revolución Mexicana el país se pacificó y dio cabida a la necesidad de legislar sobre la condición jurídica de la Ciudad de México. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue la reglamentación del artículo 122. Este artículo se reformó nuevamente en 1996, y en él se menciona que la naturaleza jurídica de la ciudad se define en el artículo 44, el cual ya se comentó. Por lo demás, su gobierno sigue a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, y a la Asamblea de Representantes ahora se le nombra Asamblea Legislativa.

Será la reforma publicada del 29 de enero de 2016 la que incluya un cambio sustantivo en el texto del artículo 122 de la CPEUM porque los Poderes Federales dejan de estar a cargo del gobierno de la capital, ya no se les menciona; ahora... “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”. Al gobierno local se confiere toda la autoridad y se le mandata a que adopte “para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico”.

La Constitución Política de la Ciudad de México viene a sustituir al Estatuto de Gobierno y se ajusta a la CPEUM quien le confiere importantes atribuciones para que establezca: normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos; la forma de integrar el Poder de la Legislatura de la Ciudad de México; el acceso a todos los grupos parlamentarios a los órganos del Congreso local; la instalación de juzgados y tribunales, garantizar independencia de magistrados y jueces; etcétera. Corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México aprobar adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México.

Al ser la capital y residencia de los Poderes de la Unión, las autoridades de la Ciudad de México están obligadas a garantizar las condiciones del ejercicio de las facultades constitucionales de las autoridades federales; a su vez, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir las leyes para la coordinación con los poderes locales de la capital. Esta distribución

de facultades es parte del acuerdo o nuevo contrato entre la Ciudad de México y el gobierno central, así como la asunción de que los Poderes de la Unión tienen una jerarquía superior y afín a las necesidades conjuntas para el ejercicio de su autoridad. Debe resaltarse que estas atribuciones en nada afectan la autonomía política en la administración del gobierno interior de la ciudad.

El Jefe de Gobierno, desde la reforma de 1996, es elegido, de acuerdo con la CPEUM, por votación universal, libre, directa y secreta, a partir de ella deja de ser designado por el Ejecutivo Federal. El primer gobernante de la Ciudad de México, con este régimen legal, fue electo en 1997, por un periodo de tres años, bajo la bandera del PRD. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tuvo a su cargo el primer mandato de un Jefe de Gobierno electo, su figura como líder fuerte, primero del Frente Democrático Nacional en 1988, y después del Partido de la Revolución Democrática en 1989, le dieron la proyección política que le confirió el favor del voto ciudadano mayoritario en la capital de la República. Con la reforma de 2016, el Jefe de Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente al mando directo de la fuerza pública y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene también la facultad de removerlo; pero “por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión.” Es una libertad acotada la que se le da al Jefe de Gobierno en un ámbito que tiene que ver con la seguridad. Al Congreso de la Unión toca valorar la gravedad del caso e intervenir como garante de la aplicación de la fuerza

pública, y al presidente corresponde el nombramiento. Por lo tanto, se puede considerar como un límite a la autonomía del poder ejecutivo local en pro de una garantía de entorno seguro para los ciudadanos de la capital y el gobierno federal. Existen, por supuesto, otras interpretaciones y el tema se presta a la polémica. Por otra parte, la Ciudad de México queda constreñida a las prohibiciones y limitaciones que la CPEUM establece para los Estados.

Este resumen de facultades y atribuciones que la reforma a la CPEUM de 2016 confiere a la Constitución Política de la Ciudad de México es una panorámica sobre la consecución de la autonomía otorgada a los poderes locales y, por tanto, del logro material, a este respecto, de la iniciativa de reforma de 2013 presentada por el PRD al Senado. La Ciudad de México se incluyó como entidad federativa con facultades plenas, lo cual implicó una reforma integral a todos los artículos constitucionales que lo requerían y no fundamentalmente al 44 y 122, como había ocurrido en las reformas anteriores; los Poderes de la Unión disminuyeron sus facultades y el gobierno local las aumentó. La necesidad de la reforma integral se entiende mejor en retrospectiva, dado que existían inconsistencias importantes entre lo que permitía el Estatuto de Gobierno y su correspondencia con la CPEUM o, incluso en la misma Carta magna. Si bien ya existía y se ejercía el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, será hasta la reforma de 2016 que se mencione en el artículo

71, fracción III, a la legislatura de la Ciudad de México con esa facultad. Otro antecedente se encuentra en la reforma de 1993 al artículo 73:

Se produjo así una paradoja en la que el Congreso de la Unión dejó de tener facultades legislativas en el Distrito Federal mediante la derogación de la fracción VI del artículo 73. Sin embargo, las atribuciones del Congreso de la Unión fueron trasladadas a una nueva versión de un artículo 122 constitucional con una fracción I en la que se establecen o se reiteran las facultades legislativas del Congreso de la Unión con respecto al Distrito Federal.

Inconsistencias, incongruencias, paradojas legales que impiden una correcta interpretación del mandato constitucional y que obedecen, probablemente, más a la exigencia política del momento que a un ejercicio completo de reforma legal. De cualquier manera, con la reforma de 2016 al artículo 122, “El ejercicio del poder legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México” y se mandata que sus integrantes sean electos por sufragio universal, libre, secreto y directo. Ya no se menciona al Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa que operó de 1997 a 2018, cuyos integrantes también eran electos por sufragio universal, libre, secreto y directo, es desplazada por la Legislatura de la Ciudad de México.⁶

⁶ La Legislatura de la Ciudad de México aparece en su página oficial y en sus documentos oficiales como Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, y sus integrantes como diputados y diputadas. <https://www.congresocdmx.gob.mx/>

Los derechos humanos y las libertades en la CPCM

El Título primero de la CPEUM se consagra a la enunciación y defensa de las Garantías individuales y mandata que sólo la misma Constitución podrá restringirlas y suspenderlas. La defensa de los derechos humanos y su garantía debe ser letra primigenia de una constitución democrática, su actualización y ampliación un compromiso nacional e internacional. Enunciar derechos fundamentales es reconocimiento explícito, fijar mecanismos formales de protección es garantizarlos. Existen derechos humanos individuales y colectivos, explícitos e implícitos. En todos los casos exigen restricción, interpretación conforme y control de convencionalidad, no son absolutos, no obstante, deben mantener una relación de cuerpo interdependiente e indivisible. De acuerdo con el jurista Miguel Carbonell, estos criterios jurisprudenciales implican seguridad y certeza jurídica en su aplicación, evitar que una interpretación rigorista genere un ambiente de opresión y no de libertad. La reforma es la vía idónea para mantener vigentes los principios democráticos en materia de derechos humanos, es, también, un instrumento legal que permite preservar el contrato social que da cauce a la participación ciudadana. Una vez reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia relativa a la Ciudad de México, se pasa la estafeta a los legisladores de la capital para dar continuidad a los principios y mandatos constitucionales.

La iniciativa del PRD dejó a consideración del Jefe de Gobierno la elaboración de la CPCM multicitada y lo facultó para elaborar y remitir el proyecto a la Asamblea Constituyente. Con ese propósito se integró un Consejo Asesor Externo –por personalidades de los ámbitos académico, político, literario e intelectual; dirigentes sociales y organizaciones ciudadanas– que en 23 sesiones elaboró un Proyecto Constitucional y lo presentó el 15 de septiembre de 2016 al Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, quien lo remitió al constituyente en mandato de la CPEUM. La Asamblea Constituyente dispuso de un tiempo limitado para su labor (cuatro meses y medio) porque la promulgación de la CPCM estaba programada para el 5 de febrero de 2017, por lo tanto, el trabajo legislativo se vio forzado.

La lucha por los derechos políticos de los habitantes de la ciudad prácticamente ya estaba dada antes de 2016, efectivamente como parte de la transición a la democracia en México. El peso de la CPCM en sí misma y de la autonomía de la ciudad es loable, pero resulta excesivo considerarlo un momento culminante de la reforma, sobre todo porque quedaron en el tintero temas fundamentales sobre derechos humanos e inclusión social. Clara Jusidman Rapoport, integrante del grupo redactor del Proyecto de Constitución y diputada de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, observa como un factor negativo la sobrerrepresentación de los partidos políticos y sus agendas en la Asamblea Constituyente y la participación de sólo un ciudadano independiente.

En el preámbulo del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México se define a la ciudad como intercultural y hospitalaria, se resalta que a ella arriban migrantes del interior de la nación y del mundo, se expone el interés de buscar la “consolidación del Estado garante de los derechos humanos y de las libertades inalienables de las personas” en un entorno gubernamental republicano, democrático, representativo, laico, popular, plural y con participación social. Iniciar con una exposición que pone en el centro derechos humanos, democracia y libertad es una señal positiva de que la CPCM sigue el mandato central de la CPEUM. Cabe mencionar que integra un énfasis en la relevancia e inclusión de la participación social, o lo que es igual, en la intervención de ciudadanos, organizaciones y comunidades en la vida pública y en el ordenamiento legal de la Ciudad de México. Este interés es aporte del ideario y tradición histórica del PRD y otros partidos de oposición.

El Proyecto de la CPCM debe cumplir, en materia de derechos humanos, con el reconocimiento de derechos fundamentales reconocidos en la CPEUM y en tratados internacionales de los que forma parte: Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (1948), Declaración universal de derechos humanos (1948), Convención americana de derechos humanos. Pacto de San José Costa Rica (1969), Pacto internacional de derechos económicos y culturales (1966), Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966), Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979), Convención sobre

la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1979), Convención sobre los derechos del niño (1989), entre otros. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) son instituciones fundamentales y conforman organismos que expiden tratados con la participación de la comunidad mundial o americana de las que México forma parte.

Los especialistas que conforman el Consejo Asesor Externo regulan su labor principalmente por la CPEUM, no es necesario que recurran a normas internacionales si el derecho de referencia ya está incluido en el texto constitucional de la nación, de la misma manera, no es necesario que reiteren de manera pormenorizada los derechos humanos de la Constitución nacional en la de la CPCM, se debe dar prioridad en contenido y extensión a la integración de derechos humanos novedosos. Los tratados Internacionales y las Constituciones nacionales tienen un cuerpo común de leyes que garantizan la dignidad humana. Miguel Carbonell advierte en su estudio sobre los derechos humanos en la CPEUM que el principio de dignidad humana se ha introducido de forma paulatina y lenta. Su introducción es capital porque es la piedra angular de todos los derechos humanos fundamentales. El especialista fue integrante del Consejo que preparó el proyecto constitucional capitalino y es notable la centralidad que se le dio en su articulado al principio de dignidad humana. De igual forma, el artículo 1 de la CPEUM afirma que ningún ordenamiento jurídico puede jugar con la dignidad humana, señala la igualdad

en derechos humanos fundamentales, el mandato de tratados internacionales para el Estado, la prohibición de la esclavitud y la no discriminación. A partir de la reforma de 2011 a este artículo, los tratados internacionales adquieren rango constitucional. Los derechos humanos fundamentales obedecen a principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; se basan en la libertad, justicia, paz y dignidad intrínseca de la humanidad. Su carácter universal supone el reconocimiento de derechos humanos a todas las personas o viceversa, a cada individuo. Se adelanta esta explicación porque a partir de 2011 la CPEUM substituye la palabra individuo por persona. Desde un punto de vista estrictamente jurídico y con la palabra persona en uso en la Constitución Federal, existen personas físicas y morales, Carbonell explica que la inclusión de persona obedece a la necesidad de reconocer derechos de carácter colectivo a través del entendido de que las personas morales también son susceptibles de derechos humanos. A su parecer, sería más conveniente hablar de personas jurídicas. Lo que aquí interesa resaltar es que se pretende hacer más incluyente la enunciación de la universalidad de los derechos humanos para que también protejan derechos colectivos. En la Declaración universal de los derechos humanos de la ONU se usan de manera indistinta los conceptos: individuo, persona o ser humano; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 se advierte que “persona es todo ser humano”; en la CPCM se prefiere el uso de la palabra persona, en concordancia con la CPEUM, pero se especifica que los de-

rechos humanos se pueden ejercer a título individual o colectivo, en ella se resalta la dimensión social y la responsabilidad común. En el diseño de la CPCM se establece que los derechos humanos son su eje transversal, los enuncian concretamente como “el parámetro de regularidad constitucional local”. (Artículo 4, apartado A, fracción 1)

Es importante enunciar los derechos humanos fundamentales para identificar las particularidades y novedades de la CPCM. La Carta de derechos de la ONU incorpora los siguientes: Igualdad de hombres y mujeres en dignidad, derechos y ante la ley. No distinción o discriminación por raza, sexo, idioma, religión, opinión política, origen o posición económica. Derecho a la vida, a la seguridad y a la libertad. Prohibición de la esclavitud y la tortura. Derecho a la defensa y amparo contra la violación de derechos fundamentales, a un juicio imparcial, a la presunción de inocencia, a no ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado. Derecho de asilo a la nacionalidad y a cambiarla. Derecho al libre matrimonio y a la protección de la familia. Derecho a la propiedad privada y colectiva. Libertad de pensamiento, conciencia y religión y de manifestarla en público y en privado. Libertad de opinión y expresión y de difusión por cualquier medio de expresión. Derecho a la libre reunión y asociación pacífica. Derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Derecho a elecciones auténticas que habrán de celebrarse pe-

riódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Derecho a la seguridad social, derechos económicos, sociales y culturales. Libertad de trabajo, igual salario por igual trabajo. Remuneración equitativa y satisfactoria, fundar sindicatos y sindicarse. Derecho al descanso jornada laboral razonable y vacaciones. Derechos económicos, necesidades básicas, protección social. Derecho a la educación. Instrucción elemental y fundamental debe ser gratuita. Comprensión, tolerancia, amistad entre naciones, grupos étnicos y religiosos. Derecho a participar en la cultura, el arte y la ciencia. Respeto a la comunidad, a los derechos y libertades de los demás.

Esta Declaración Universal de la ONU sienta la base de la defensa de los derechos humanos y progresivamente va auspiciando convenciones que se dediquen a temas específicos que en la Carta de Derechos fueron mencionados de manera general. Por ejemplo, los relativos a la mujer, a la niñez, a la tortura, a los derechos civiles y políticos, a los trabajadores migrantes y a las desapariciones forzadas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce la Carta de Derechos de la ONU; pero incluye su propio enfoque en función de los países miembros y de sus circunstancias. Lo primero que llama la atención es la incorporación de la categoría justicia social, y se entiende como resultado del boom que el marxismo y las agrupaciones de izquierda tuvieron en Latinoamérica en la década de los años sesenta. México firma el Pacto de San José Costa Rica (1969);

pero con un par de reservas que el presidente José López Portillo incluye: no existe obligación de proteger la vida a partir del momento de la concepción y, los actos de culto religioso deben celebrarse dentro de los templos y no en el espacio público. México, en ese momento, se reserva el derecho de decidir sobre la concepción, y lo que no se dice directamente, la interrupción de la concepción. Respecto de la interrupción del embarazo, la Ciudad de México hizo una reforma en 2007 a los artículos 144 y 147 del Código Penal del Distrito Federal y adiciones a la Ley de Salud para el Distrito Federal, con el fin de autorizar la interrupción de la concepción durante las primeras doce semanas de gestación si la madre así lo decide.

El artículo 1ro. de la CPEUM admite la jerarquía jurídica que las Cartas de derechos humanos internacionales tienen sobre los habitantes de México, por lo tanto, la reciente lista de los Derechos Universales se reivindica por completo con solo enunciar los tratados; no obstante, la trata de manera diferenciada en el articulado correspondiente. La CPCM dedica un párrafo a la enunciación de los principios rectores:

El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico,

la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal. (Artículo 3, fracción 2, inciso a)

El uso de conceptos y frases novedosas obedece a la transformación del discurso político y jurídico que se ha dado a nivel internacional en el siglo XXI y al énfasis en nuevos enfoques de atención a los grupos sociales particulares y a la distinción con la que exigen ser nombrados algunos individuos. Difícil encontrar en un documento legal de hace cincuenta o sesenta años conceptos como igualdad sustantiva. La igualdad se escribía sin adjetivos dado que implicaba al universo de referencia sin distinción. La igualdad sin adjetivos se enuncia como derecho fundamental para equilibrar y subir al mismo peldaño a todos los seres humanos en relación con la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas, igualdad ante la ley justamente para garantizar el disfrute de los derechos fundamentales en las mismas condiciones de dignidad.

La igualdad se suma a la no discriminación como parte de una misma ecuación en la CPCM. Así los encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. “La Ciudad de México garantiza la **igualdad sustantiva** entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión **y acción afirmativa.**” (Título segundo, Capítulo I, Artículo 4, apartado C, fracción 1) La

prohibición de la discriminación incluye de manera particular discapacidades, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil, misoginia, xenofobia, antisemitismo, islamofobia y otras intolerancias. Resaltan en la constitución de la llamada Ciudad Intercultural los temas relativos a la equidad de género y a los derechos sexuales. El conjunto resulta novedoso y acorde con movimientos sociales que emergen en la última década en México y el mundo y que reivindican el derecho a una gama de identidades sexuales muy amplia. Estos movimientos, que incluyen a las feministas, son pioneros en el uso de la categoría acción afirmativa desde la segunda mitad del siglo XX. La inclusión en la CPCM obedece también al reconocimiento de los logros de la Comisión Interamericana de Mujeres que, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, promovió el documento *Consideraciones sobre la Compatibilidad de las Medidas de Acción Afirmativa Concebidas para Promover la Participación Política de la Mujer con los Principios de Igualdad y no Discriminación*. Su objetivo es realizar un...

[...] análisis jurídico de la compatibilidad de las medidas de acción afirmativas para promover la participación política de la mujer, incluyendo los sistemas de cuotas, con el principio de no discriminación por razones de género, las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales correspondientes.⁷

⁷ De la siguiente obra se tomó la referencia al documento y la intención del uso del concepto *Acción afirmativa*. Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, Maribel Becerril Velázquez y Perla Myrell Méndez Soto (2017). *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados*.

La valoración resultó positiva. Se consideró que era necesario tomar medidas de acción afirmativa para que la mujer gozara plenamente del derecho a ser elegida a cargos públicos en igualdad de condiciones con el hombre, lo cual redundaría en el principio de no discriminación por razones de sexo o de género. Alegan para sustentar las acciones afirmativas que es enunciado en el primer artículo de la Carta de derechos humanos de la ONU: “Igualdad de hombres y mujeres en dignidad, derechos y ante la ley”. La base jurídica de este alegato es que las medidas deben ser de carácter temporal para acelerar el cambio, por lo tanto, una vez conseguida la igualdad de facto en derechos políticos de la mujer respecto del hombre las *normas desiguales o separadas* deben cesar. Las medidas de acción afirmativa no deben constituir discriminación.

La concepción anterior se modifica de manera fundamental en la CPCM porque la acción afirmativa ya no solo corresponde a igualdad en derechos políticos y la referencia al sexo no sólo es relativa al género como distinción entre hombre y mujer sino como derechos reproductivos, de identidad sexual y otros. En la página oficial de la Cámara de Diputados federal se puede encontrar un estudio (2008) de la investigadora parlamentaria Lic. Alma Arámbula Reyes que se titula *Acciones afirmativas*. En él se cita una definición muy concreta que es ilustrativa del cambio en la interpretación y alcance de las acciones afirmativas en el ámbito jurídico mexicano y latinoamericano:

La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.

Esta es una concepción muy amplia del alcance de la expresión porque incorpora a diferentes grupos como víctimas de la discriminación y sujetos de acciones afirmativas. En esta misma lógica se incorporan en la CPCM personas, grupos y comunidades que sufran discriminación “por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión” (Título segundo, Capítulo I, Artículo 4, apartado C, fracción 2) La ampliación del uso de acciones positivas encaminadas a resolver cada vez una cantidad más grande de situaciones y atender a diferentes grupos e individuos pone en riesgo el principio con el que se le otorgó validez jurídica en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; su capacidad para resolver en el corto plazo y de manera provisional las desigualdades y no propender a una condición permanente y de excepción. Este es un tema central porque pone en riesgo las garantías que toda Constitución

debe dar a hombres y mujeres por igual de preservar su dignidad. Si las acciones positivas se convierten en políticas de gobierno de largo plazo y el análisis empírico de su viabilidad no existe, es incompleto o no corresponde al hecho específico, se convierten en una licencia para la arbitrariedad y paradójicamente, abonan a la desigualdad en sentido inverso.

Hay otros aspectos interesantes que se pueden resaltar del enunciado sobre principios rectores de la CPCM. Surgen preocupaciones en función de los nuevos fenómenos sociales y naturales. El cambio climático y su atención es primordial debido al calentamiento global, por lo cual, la preservación del equilibrio ecológico se incluye como principio fundamental. El derecho a la vida implica preservar las condiciones ambientales y generar un desarrollo sustentable en armonía con la naturaleza. Por otro lado, la preferencia por el uso de la categoría social en substitución de nacional, así como del superlativo *erradicar* cuando se refieren temas que forman parte de la ideología de la llamada izquierda mexicana. Erradicar la pobreza es una aspiración loable, sin embargo, su pretensión de absoluto es la marca de agua del discurso político, y ahora legal, del texto constitucional. El afán por reconocer la lucha de organizaciones de la llamada sociedad civil, como distinción del conjunto de organismos gubernamentales que cumplen funciones que antes le eran reservadas al gobierno o que pretenden fiscalizar el ejercicio de la autoridad redundante en el uso de la categoría *social*, es como una doble garantía dado

que compromete dos fases del proceso de transición democrática, la que corresponde al derecho ciudadano a participar directamente como funcionario público o a través de ellos en el gobierno; y el derecho a coadyuvar desde el ámbito social y ciudadano, de manera permanente y no solo en la jornada electoral en la investigación, intervención, acción y vigilancia del espacio público. La CPEUM, dada su jerarquía y jurisdicción, otorga centralidad a las categorías de Estado y Nación para procurar principios que velen por la Unión de la República Federal; y la CPCM afirma la democracia social para resaltar el legado del PRD como gobierno de la Ciudad que surge desde la izquierda cobijado por múltiples agrupaciones sociales de *centroizquierda* que lo integran o que le son afín.

Otra piedra angular del discurso del PRD es relativo a los llamados indígenas o pueblos originarios de Mesoamérica. Uno de los derechos humanos fundamentales se refiere a la comprensión y tolerancia de los grupos étnicos que constituyen parte de la población de una nación o se encuentran de paso. El artículo 2do. de la CPEUM y de la CPCM abordan el tema de una forma completa. La Constitución Federal resalta que la nación es única e indivisible y, al mismo tiempo, pluricultural; la CPCM incorpora el concepto de ciudad intercultural e incluye el prefijo pluri a lengua, etnia y cultura; distingue entre pueblos y barrios indígenas, tal y como se hacía desde la época colonial.

La CPCM incorpora un apartado que denomina Ciudad Garantista en el cual ordena la creación del Instituto de Pla-

neación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. El Instituto tendrá como principal función elaborar indicadores que permitan conocer el avance en la consecución de la satisfacción de los derechos humanos, la concordancia entre la norma y su aplicación presupuestal. El diagnóstico y la verificación son, definitivamente, una mayor garantía que la sola enunciación de la norma. El compromiso se acompaña de un Sistema Integral de Derechos Humanos que contiene un Programa de información estadística e indicadores. Se pretende que las acciones gubernamentales se coordinen en función de este Sistema para que los resultados sean transversales y consistentes entre los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales y autónomos, y las alcaldías. Resalta en esta encomienda legal tanto el principio de progresividad como el de no regresividad. La coordinación de funciones y la integración de un sistema da un paso adelante respecto al Programa de Derechos humanos vigente.

Este nuevo escenario de protección integral de los derechos humanos, se perfecciona con la reciente publicación de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México; asimismo, se podrá operar de mejor manera cuando se expidan las siguientes normas: Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (la cual establece que habrá delegaciones de la Comisión en cada alcaldía); Ley de la Organización, Funcionamiento y Atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la

Ciudad de México y Ley para regular el Sistema Integral de Derechos Humanos.⁸

En el momento en que esto se escribe, el Congreso de la Ciudad de México se encuentra discutiendo la Ley Orgánica y ya se hicieron las reformas constitucionales requeridas para su operación. La ciudad garantiza y centraliza la preservación de los derechos humanos, pues al integrar órganos institucionales nuevos cuya coordinación le compete establece su autoridad superior. Es importante, no obstante, que la sistematización y el control de la información, presupuesto y acciones se ejecute siempre en apego con la autonomía que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, institución encargada de velar por los derechos de los habitantes de la capital, y en ningún caso de sumisión. La no regresividad implica la permanencia de condiciones sociales que permitan que las personas accedan cada vez a mejores condiciones de vida, el compromiso es grande.

Con el título Derecho a la *reparación integral* se incorpora en la CPCM el derecho a la memoria, a la verdad y a la justicia por los hechos del pasado. La Corte IDH ha integrado el derecho a la reparación a su jurisprudencia. La reparación, no obstante, se expresa en diferentes ámbitos: histórico, cultural, político y jurídico. Para la historia memorial implica incluir en la historiografía aquellos hechos que han sido eludidos o que se han narrado desde una sola perspectiva por la historia

⁸ Armando Hernández Cruz (2019) Sistema integral de derechos humanos en la Ciudad de México, en *ContraRéplica*. Lunes 3 de junio, Ciudad de México.

oficial con el fin de minimizar un acto de abuso de autoridad asociado con represión, masacres o genocidio. Para las nuevas generaciones supone reivindicar la memoria de sus muertos y erigirles un tributo en el espacio público: una estatua, un topónimo, un parque, en suma, un hecho que genere un patrimonio cultural y que se inscriba en el ceremonial. A la vieja historia de bronce se le superpone una figura de cuerpo presente que elimine los símbolos del autoritarismo y del abuso del poder del Estado e incluya los de la lucha democrática. El espacio político unge a líderes que en su momento fueron víctimas suigeneris de la violencia por haber participado en alguna protesta pública con un reclamo legítimo y los coloca en posiciones de poder como forma de resarcimiento. En las leyes, la reparación integral es un asunto de derechos humanos que obedece a la salvaguarda del interés superior que debe darse a individuos, grupos y poblaciones que han sido víctimas del abuso de poder. El campo de acción legal de la *reparación integral* abarca:

[...] la acreditación de daños en la esfera material e inmaterial, y el otorgamiento de medidas tales como: a) la *investigación* de los hechos; b) la *restitución* de derechos, bienes y libertades, c) la *rehabilitación* física, psicológica o social, d) la *satisfacción*, mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las *garantías* de no repetición de las violaciones, y f) la *indemnización* compensatoria por daño material e inmaterial.⁹

⁹ Jorge Calderón Gamboa, J. (2013), La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Konrad Adenauer Stiftung.

Investigación, restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías e indemnización compensatoria son un conjunto de derechos que otorgan beneficios a las víctimas. La Ciudad de México hace eco en su constitución a estos principios jurídicos y se suma al espíritu de la Corte IDH. No obstante, agrega: “Toda persona tiene derecho a la memoria, a conocer y preservar su historia, a la verdad y a la justicia por hechos del pasado.” (Capítulo I, Artículo 10, apartado C, fracción 2). Este giro obedece más al concepto de historia memorial que a la definición de tradición jurídica. Existe un salto entre posibilidad y realidad. ¿Puede ser materia legal la verdad histórica? El método de investigación del historiador se ve comprometido con un principio de justicia. Difícil situación en la que lo colocan, pues al estar obligado a juzgar pierde su posición relativa y debe tomar partido por la víctima. Se olvidan que a la historia toca comprender no juzgar. Se pretende que la memoria tiene una independencia de la historia y un estatus a la vez individual y social. Concretamente, ¿cómo se interpreta que una persona tiene derecho a la memoria? Y si no es el historiador, ¿es el jurista quien debe juzgar la verdad histórica?

Hay un sustrato de ideología y de reivindicación política en el derecho a la memoria sin más. Existe una relación con la vieja demanda social relacionada tanto con el Movimiento estudiantil de 1968 que acaeció en la Ciudad de México, como con la llamada Guerra Sucia que le sucedió. En qué consiste el derecho a la verdad histórica. Es un reclamo social que viejas y nuevas generaciones hacen al Estado con la finalidad de res-

catar los hechos históricos que han supuesto un trauma social debido al uso de la violencia contra manifestaciones que consideran legítimas y que han sido negadas en la historia oficial y en el espacio público. La matanza del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco a estudiantes del Consejo Nacional de Huelga y la persecución, tortura, desaparición o muerte de jóvenes que se integraron a la guerrilla urbana en la década de los años setenta son dos hechos históricos emblemáticos de un modelo memorial de la izquierda mexicana. El principal objetivo de la mayoría de los escritores (militantes o simpatizantes del CNH) que arriesgan su pluma entre 1969 y 1971 va a ser demostrar que la masacre del 2 de octubre en Tlatelolco fue responsabilidad del gobierno. Se abre, desde la crónica literaria, el expediente judicial e inicia la narración de los acontecimientos, se entretiene la memoria en la descripción, los personajes, los cargos públicos y los niveles de responsabilidad o culpabilidad de cada parte en la represión estudiantil. Luis Echeverría, sucesor en la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, concede la libertad a los presos del Movimiento, bajo la condición de que salgan del país. Con el exilio político decretado se silencia la campaña gubernamental de desprestigio al extinto CNH y se decreta el olvido.

En la última década del siglo XX, cuando se cumplieron treinta años del movimiento estudiantil, algunos líderes del 68, militantes del PRD, particularmente Raúl Álvarez Garín, lograron generar desde su posición como legisladores un movimiento de reivindicación para que la Cámara de Diputados

podiera disponer de los expedientes que obraban en el Archivo General de la Nación y que se formara una fiscalía especial para juzgar al expresidente Echeverría y otras figuras públicas.

En la denuncia de hechos que Álvarez Garín, Roberto Escudero y otros líderes del Movimiento presentan al procurador general de la república, Roberto Madrazo, el 2 de octubre de 1998, acusan a miembros del gobierno de 1968 de los delitos de “Genocidio, Privación ilegal de la Libertad, Abuso de autoridad”. Aportan los nombres de diecinueve víctimas de la represión del mitin y catorce victimarios, así como la lista de los procesados jurídicamente. En la lista de Abuso de Autoridad se menciona en primer lugar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Gustavo Díaz Ordaz, y en segundo al Secretario de Gobernación en 1968. El argumento central es el siguiente:

Si el Genocidio es un delito contra la humanidad (Capítulo I, Título Tercero del Código Penal) por la trascendencia universal de querer destruir a un grupo nacional, (el estudiantado) y porque es un delito contra el pueblo y la Soberanía Nacional, no puede quedar impune; y si el pueblo soberano tiene la acción jurídica inalienable de ejercer en todo tiempo dicha soberanía incluso para modificar la forma de gobierno, tiene también el derecho de demandar justicia frente a un delito de lesa humanidad.¹⁰

¹⁰ Raúl Álvarez Garín, Roberto Escudero y otros. *Asunto: se presenta denuncia de hechos, al procurador general de la república, Lic. Jorge Madrazo Cuellar*, en la Unidad de Documentación y análisis del C. Procurador, de la Procuraduría general de la República, 2 de octubre de 1998: 5.

Los términos de la denuncia adquieren un valor ideológico, revestido de principios legales que de antemano se sabe no podrán demostrarse. No se quiere realmente la aplicación de la justicia *a quien resulte responsable*, sino obtener la razón y la verdad histórica. Tampoco se quiere recuperar el hecho histórico sino reconstituir el mito, limpiar la memoria. Esta tradición en la cultura política mexicana también se observa en la justificación o exposición de motivos del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México:

Los movimientos sociales que determinaron el fin de ese régimen tuvieron como escenario principal a la Ciudad de México. Tras los acontecimientos trágicos de 1968 y 1971 se iniciaron reformas en el ámbito electoral que coadyuvarían al pluralismo político y al ejercicio de las libertades civiles. Diversos partidos y organizaciones abogaron por la autonomía de la ciudad.

El marco histórico de referencia es confuso porque une la demanda de autonomía de la ciudad y su reforma política con lo que denomina los acontecimientos trágicos de 1968 y 1971. Ninguna de las reformas que hemos mencionado como parte de la transición democrática de la Ciudad de México corresponden a esos años ni a los inmediatos. El corte histórico obedece más a un mito fundacional o simbólico que a una consecuencia directa del hecho histórico. El preámbulo de la CPCM sufrió cambios respecto del Proyecto que presentó el Jefe de Gobierno al constituyente. El listado de movimientos

sociales desaparece y en su lugar se incluye que la Ciudad de México “Honra su legado y rinde homenaje a todas las comunidades y periodos históricos que le antecedieron”. En términos coloquiales se puede afirmar que la Asamblea Constituyente, integrada por miembros de todos los partidos políticos, dio carpetazo al *proceso histórico memorial* de la llamada izquierda mexicana. Se menciona la transición política como un logro de todos, “de inspiración plural y democrática”. No es el texto constitucional el sitio idóneo para juzgar a la historia.

El derecho a la reparación también tiene antecedente jurídico en la CPEUM, se le menciona en el artículo 1, párrafo tres, como parte de las obligaciones que tienen todas las autoridades de “reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” También se le refiere en los artículos 17, 20 y 73. Por otra parte, La *Ley General de Víctimas*, publicada en el DOF el 9 de enero de 2013, menciona directamente la obligación de velar por la *asistencia o reparación integral* de las víctimas. Esta Ley se realiza en el mismo contexto histórico que la iniciativa de reforma política del PRD. En su artículo 22, fracción I, se incluye el concepto de *recuperación de la memoria histórica*, más la verdad transita por separado y memoria histórica aparece como categoría indisociable. Qué significa recuperar la memoria histórica respecto de los hechos en litigio: determinar responsabilidades, escuchar a las víctimas, formular políticas de investigación, recomendar reparaciones, reformas constitucionales, intervención de la sociedad civil, de asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamen-

tales, instituciones académicas, etcétera. Respecto de la *reparación integral* se menciona, en el capítulo VI, artículo 26, que debe ser oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva. El contenido de esta normativa es una garantía para la defensa del derecho a la reparación integral, tal y como lo es la CPCM.

El *derecho a la identidad y a la seguridad jurídica* en la CPCM deriva del *derecho al libre desarrollo de la personalidad* que se menciona en la Carta de derechos fundamentales de la ONU. La constitución dicta: “Toda persona, grupo o comunidad tienen derecho al nombre, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica.” (Capítulo II, Artículo 6, inciso C, fracción 1) Se subraya el derecho a la propia imagen con el fin de resaltar este derecho que al no haber sido enunciado directamente en los tratados internacionales que dieron origen al debate y al quehacer jurídico sobre derechos humanos fundamentales, a mediados del siglo XX, se considera como implícito. La Ciudad de México es promotora de la inclusión de este derecho a partir de una Iniciativa de *Ley de Responsabilidades Civil para la Protección del Derecho a la Vida, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal*, que presenta el diputado Roberto Carlos Reyes Gámiz, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en 2005 (se publica como Ley en el DOF en 2006), en un momento en el que el derecho internacional también está poniendo interés en la denominación, especificación y alcance jurídico del derecho a la imagen. El siglo XXI corresponde a la era de

la comunicación digital y al imperio de la imagen como instrumento fundamental de comunicación entre los individuos y sus redes sociales, de tal suerte que proteger el derecho de identidad de las personas supone darle toda la autoridad como ciudadano sobre su uso. La iniciativa del PRD que incluye la protección a la propia imagen, en la exposición de motivos, menciona que...

En México, cuando entra en colisión el derecho a las libertades de expresión e información con otros bienes jurídicos protegidos como el derecho a la vida privada, al honor y a la propia imagen, se ha buscado resolver de manera paralela por la vía penal y por la vía civil. Es importante señalar que la vía civil debe ser la única vía legítima para resolver este conflicto de derechos.

El uso indebido de la imagen adquirida tanto por procedimiento mecánico como técnico, sin autorización expresa del individuo daña también su derecho a la vida privada puesto que otros deciden y no la persona misma qué y cuándo difundir sobre su vida.

Existe un caso célebre de violación al derecho de la imagen de una recién nacida. Los hechos: una empresa comercializó y lucró con la imagen de una menor sin el permiso de la familia; el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial la sancionó; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la sanción; la empresa o sociedad anónima promovió el amparo ante la Corte. La Suprema Corte deter-

minó una violación al derecho de autor y objetó el argumento de la empresa que pretendía desestimar el derecho de autor en el orden administrativo; concluyó que se infringió la ley al no haber consentimiento ni autorización expresa del uso de la imagen.

La demanda del padre de la niña se interpuso en 2011 en contra de una revista, el proceso jurídico que siguió es indicativo de que el camino efectivo de la aplicación de la ley que juzga a los infractores del derecho a la imagen está construyéndose en México. El investigador Hidalgo Flores llama la atención en que la Corte no apoyó su veredicto en la legislación civil del Distrito Federal, es decir, en la *Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal*. Fue la *Ley Federal del Derecho de Autor*, efectivamente, el fundamento que se refirió para la protección del interés superior del menor, otro derecho humano fundamental. De acuerdo con la Segunda Sala de la SCJN, el derecho a la imagen se incluye como parte del derecho de autor, por tanto, entra en el orden administrativo. Esta interpretación se realiza conforme a un sentido amplio de la aplicación de justicia, e incorpora el derecho a la imagen en el ámbito administrativo para beneficio del demandante, pues juzga en condiciones de equidad al derecho superior de la niñez y al derecho a la imagen. El inconveniente de que no se haya regido por la Ley de Responsabilidad Civil es que ese caso particular no generó jurisprudencia específica de la defensa del derecho a la imagen. Si una sentencia de amparo de-

termina que se ha vulnerado el derecho a la propia imagen y se atiene al derecho de autor la indemnización se realiza por concepto de daño material y no moral, de acuerdo con el ministro Arturo Zaldívar Lelo. Esta resolución obedece a otro caso de violación a la propia imagen presentado en un juicio ordinario civil el 2011 que generó un acuerdo en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 6 de diciembre de 2017.

¿Qué protege directamente la *Ley Federal del Derecho de Autor*? ¿Al dueño de la obra o al dueño de la imagen que aparece en la obra? El artículo 21 protege al autor de la obra y a la obra misma: el autor es titular de los derechos morales de su obra, la obra no puede ser mutilada, deformada, modificada, etcétera. El capítulo II trata de las obras fotográficas, plásticas y gráficas y el artículo 87 de los retratos de las personas. El retrato no puede ser usado ni publicado sin el consentimiento expreso, o a través de un representante, de la persona. Quien use o publique el retrato sin autorización responderá por daños y perjuicios. Palabras como derecho a la imagen, integridad o derecho a la personalidad no se mencionan en esa Ley que no está orientada a la preservación y defensa de los derechos humanos, se entiende que no exista un resarcimiento moral cuando su principio es preservar derechos sobre posesiones materiales.

La *Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal* pone el acento en la responsabilidad civil para que se canalice toda responsabilidad jurídica a través de la defensa de los derechos

humanos del individuo, se respalda en el artículo 133 de la CPEUM que refiere la observancia por las entidades federativas de todos los tratados que ha firmado México a través del presidente de la República. La defensa de la libre personalidad implica otros aspectos además del derecho a la intimidad y a la imagen: a la vida privada, al honor, a la información y las libertades de expresión, entre otros.

El capítulo III de la Ley que protege la personalidad trata de la *propia imagen*. En él se hace una distinción fundamental entre personas que tienen una función pública o una profesión de notoriedad y están expuestas a lugares públicos abiertos. En estos casos, su imagen puede ser captada, reproducida y publicada cuando corresponda al interés público. Incluso se legisla sobre el uso social de la caricatura de dichos personajes.

Los principios que el PRD expresa en su iniciativa como apoyo al derecho a la imagen son esclarecedores. Mencionan la necesidad de estar a la altura de los estándares democráticos internacionales que permitan “resarcir los derechos de la personalidad lesionados con motivo del ejercicio del derecho a las libertades de expresión e información”. (Artículo 17) El espíritu de esta normatividad es que el ciudadano adquiera garantías o instrumentos de defensa en armonía con el respeto a su vida privada y sus libertades. Defender la imagen implica algo más que defender la honra o la reputación, implica defender la integridad de la persona. Una fotografía, un video, un dibujo,

una pintura, un grabado, fuera de contexto o manipulado/a puede convertir a un investigador en un instigador, a un ciudadano en delincuente, ante los ojos de la sociedad. El poder puede utilizar este artilugio para dañar la libertad de expresión bajo el viejo modelo de soborno o bajo el moderno modelo de linchamiento mediático en las redes sociales.

Para evitar que gobiernos autoritarios hagan un mal uso del derecho a la imagen y lo utilicen de forma punitiva, la iniciativa de Ley presentada por el PRD advierte de la preeminencia que se le debe dar a la solución administrativa y civil y no a la penal. La argumentación es elocuente y llama a no gobernar con el Código Penal en la mano:

[...] prevalece la corriente favorable al denominado Derecho penal “mínimo”, es decir, al empleo moderado, restrictivo, marginal, del aparato punitivo, reservado precisamente para aquellos casos en que es imposible o francamente inadecuado optar por soluciones menos abrumadoras. El aparato penal constituye la herramienta más severa con que cuenta el Estado -la sociedad, mejor todavía-, en el despliegue de su monopolio de la fuerza, para enfrentar conductas que atentan gravemente –muy gravemente– contra la vida de la comunidad y los derechos primordiales de sus integrantes. (Artículo 15)

Los jueces deben considerar a qué código deben recurrir en primera instancia y si la CPCM establece como un derecho

positivo la potestad del ciudadano sobre su propia imagen allana ese camino. La CPEUM, en su artículo 6, consagra el derecho a la vida privada como principio fundamental que protege el derecho a la *propia imagen* de manera implícita. Carbonell advierte que “un derecho sin límite es una licencia para la arbitrariedad”. Aquí aplica esa advertencia. Las personalidades públicas están expuestas al escrutinio de la sociedad y su imagen puede recorrer el mundo virtual millones de veces en cuestión de minutos; pero resulta que no siempre las imágenes corresponden al espacio ni al interés público. Este abuso es frecuente y se refuerza cuando se trata de una personalidad política. Si funcionarios públicos de diferentes fuerzas o facciones partidarias utilizan imágenes privadas para dañar la reputación pública de sus adversarios a través de los medios de comunicación impresos, electrónicos o digitales y se intentan proteger con la libertad de prensa y el anonimato de la fuente; toca al juez intervenir con energía e independencia para hacer justicia sin demérito de uno u otro derecho fundamental. No es superior la libertad de expresión que el derecho a la imagen ni viceversa, cada caso es único y requiere interpretación conforme. Es un avance que la CPCM lleve a rango constitucional el derecho a la propia imagen como parte integral del derecho a la identidad y a la seguridad jurídica, sobre todo porque la legislación federal no lo trata de forma concreta e íntegra.

Los derechos de la familia son abordados en la CPCM desde su función educativa, cultural y ética en sus diferentes formas o estructuras y manifestaciones. A la familia se le apoya

y cuida porque sus tareas son sustantivas. En el artículo 4° de la Constitución Federal se menciona la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en el entorno familiar y la garantía de proteger la organización y desarrollo de la familia. En la Constitución capitalina se le da peso a la familia como correa de construcción del bienestar social y se reconoce su diversidad. Sin necesidad de mencionar la figura clásica de la familia nuclear formada por madre, padre e hijos se entiende que al hablar de formas de comunidad familiar se incluyen familias mono, homo y hetero parentales, consanguíneas o no. En la ciudad, el llamado matrimonio igualitario, o entre personas del mismo género sexual, y la adopción homoparental están permitidos por la ley desde 2010. Fue la primera entidad federativa que realizó una reforma para integrarlo y con ello satisfacer una demanda de la comunidad LGTBTTI (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexual, travesti e intersexual). Otros Estados de la República han ido integrando el matrimonio homoparental en su constitución o código civil. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación recomendó en 2015 una resolución favorable para la pareja a los amparos que se interpongan en pro de la inclusión del matrimonio homoparental. El derecho humano al ejercicio libre de la personalidad e identidad individual y a constituir una familia sin discriminación y en igualdad de garantías constitucionales implica reconocer la diversidad y el derecho de elegir a la pareja libremente, sin condicionamientos morales o religiosos.

El presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa de reforma al artículo 4º de la CPEUM el 17 de mayo de 2016, Día nacional de la lucha contra la homofobia. Justificó la reforma en algunos criterios de la SCJN y citó tesis de jurisprudencia que contienen resoluciones relativas a matrimonios entre personas del mismo sexo. Los argumentos son interesantes. En una tesis aislada, de 2011, se admite que la CPEUM no afirma que el matrimonio se constituye exclusivamente entre el hombre y la mujer; en otra de 2015 se aclara que no hay exigencia de que el fin del matrimonio sea la procreación; y en una más se advierte que la constitución cumple con la finalidad de proteger a la familia como realidad social. La justificación del Presidente es amplia: reivindicar su identidad, reconocer sectores marginados y discriminados, la autonomía del individuo, protegerlo de estereotipos, prejuicios, ideología o dogmas, respetar su libertad e integridad. Concluye: “El matrimonio es un acto jurídico y su finalidad no se reduce a la procreación.”

La iniciativa de Peña Nieto fue rechazada por la Cámara de Diputados. El presidente no logró obtener el apoyo ni siquiera del conjunto de la bancada de su propio partido, el PRI. Fueron algunos legisladores de las bancadas del PRD, Morena y PRI quienes secundaron la iniciativa de reforma en pro del matrimonio homoparental, sin embargo, legisladores conservadores se manifestaron en contra. Diputados del PAN, Partido Verde y Encuentro Social protestaron que la iniciativa

del ejecutivo federal entraba en conflicto con la autonomía de los Estados.

La batalla jurídica por la inclusión del matrimonio igualitario la inició el PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la Ley de Sociedades de Convivencia (2006) y la reforma al Código civil (2009). En este último ordenamiento se menciona *unión libre y comunidad de vida* como parte de la definición del matrimonio.

El pacto social en el que se circunscribe la Asamblea Constituyente que elaboró la CPCM incluyó:

[...] agendas específicas como los derechos de las personas con discapacidad, de la población lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTTTI), la protección de los animales o los derechos culturales y de la comunidad artística. Estas agendas quedaron muy bien reflejadas en los textos finales de la Constitución de la Ciudad de México.¹¹

La libertad de expresión en el texto constitucional de la ciudad invita a la polémica porque incluye como derecho individual y colectivo la protesta social. Ordena a las autoridades regirse por parámetros internacionales para no vulnerar los derechos de las personas que recurran a la protesta en manifestaciones públicas. Nada se dice en el texto respecto de las condiciones en las que debe realizarse la protesta, particularmente

¹¹ Clara Jusidman, Op. Cit.

no se menciona si debe ser pacífica. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (2019) incluye una definición de protesta social.

La protesta social es una expresión del ejercicio de los derechos a la libertad de pensamiento, expresión y reunión, así como de los derechos a la información y a defender los derechos humanos, por ello, está prohibida su criminalización. Se sancionará a quien mediante amenazas, violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias interfiera con el ejercicio este derecho.¹²

El derecho a la protesta tiene como objetivo proteger al individuo del abuso de la fuerza pública, por eso se mencionan los parámetros internacionales que deben seguir las fuerzas policiales en el cuidado a los manifestantes. El *derecho a la protesta* ha sido objeto de debate porque los manifestantes toman la vía pública e impiden que el resto de los ciudadanos transiten por la ciudad, restan su *derecho a la movilidad* y a una vida pacífica. Un problema adicional, que se ha hecho crítico en la Ciudad de México durante 2019, es el relativo al uso de la violencia de los manifestantes que, en algunos casos, han prendido fuego a una estación de policía, estaciones de Metrobús y a edificios públicos; quebrado vidrieras, pintado monumentos históricos, etcétera, sin intervención preventiva de la policía. La protesta como un derecho legítimo debe ser acotada de manera cui-

¹² Congreso de la Ciudad de México (2019), *Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México*, I Legislatura, Prontuario normativo, México.

dadosa por la legislación. Es importante que una persona que sale a la calle a defender un derecho fundamental conserve la garantía a la integridad de su cuerpo y de su vida y que se evite con todos los medios disponibles el uso de la violencia por parte del Estado, sobre todo en ambientes autoritarios donde el abuso de poder es lo ordinario y la aplicación de justicia es selectiva. De igual modo, es necesario que la autoridad cuide que la violencia no se desborde de manera efectiva. Este tema debe ser tratado en una siguiente reforma de manera integral para que las dos facetas queden consideradas. Los manifestantes que protestan en la vía pública no son criminales ni pacíficos ex ante, sí sujetos de derecho y de un trato humanitario.

El artículo 8 de la CPCM trata el derecho a la educación con carácter inclusivo, se “reconoce a la Lengua de Señas Mexicana como oficial y parte del patrimonio lingüístico de la Ciudad” y se admite el compromiso de adaptar la infraestructura a la capacidad y habilidades personales de los educandos. Este compromiso deberá acompañarse de la disposición de una partida presupuestaria que atienda su satisfacción. En el nivel federal existen *Ley General de la Infraestructura Física Educativa*, y *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad* que velan porque la infraestructura escolar sea inclusiva. Los grupos vulnerables serán sujetos de acciones afirmativas para “prevenir o compensar sus desventajas o dificultades” con el fin de que permanezcan y prosperen en el entorno educativo, dicta el artículo 10. En la inclusión al sistema educativo local se considera que el acceso no se puede limitar por la falta de

documentos de identidad, ésta prevención si bien no se menciona en la CPEUM sí se encuentra en el reglamento de control escolar de la SEP. El acceso físico a los espacios educativos de personas con discapacidad es bienvenido a nivel federal y local. Dado que las adecuaciones en la infraestructura serán progresivas es deseable que se abran canales de atención a solicitudes específicas para que se dé prioridad a los centros educativos con demandas especiales. La disposición legal es una garantía que se debe acompañar con políticas administrativas y con proyectos de implementación sólidos para que no quede en el papel.

Después de la educación se enuncia el *derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica* y en ese apartado constitucional se muestra un raro balance entre innovación y tradición. Por una parte, la autoridad se compromete a impulsar en espacios públicos, escuelas públicas, edificios gubernamentales y recintos culturales el acceso gratuito a internet y, junto a ello, al uso de las tecnologías de la información y la comunicación; por otra, a preservar, rescatar y desarrollar técnicas y prácticas tradicionales y originarias en la medicina. Esta dicotomía obedece a una concepción que pretende ser moderna e innovadora y al mismo tiempo nativista porque busca rescatar prácticas ancestrales.

En el Proyecto de CPCM se encuentran separados los temas de innovación tecnológica y medicina tradicional. El segundo está en el *inciso C. Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios, fracción e) Acceder al más alto nivel de*

salud que tome en cuenta sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicinas tradicionales. No es peccata minuta el sitio en el que se incorpora un principio como el anterior. El cambio entre el Proyecto y la Constitución denota un desorden arbitrario en el articulado. Rescatar y promover prácticas ancestrales no es un tema de innovación tecnológica. Incluirlo ahí con la intención de colocarlo en el mismo estatuto legal y darle un realce general y no específico como derecho de las comunidades indígenas es una promoción para que los habitantes de la ciudad, en general, hagan uso de la medicina tradicional. Se elimina, además, la mención relativa al acceso al más alto nivel de salud, con el mismo objetivo. Queda más clara esta intención en la CPCM, apartado *D. Derecho a la salud* porque se solicita *e) El desarrollo de investigación científica para rescate y promoción de medicina tradicional indígena.* El fin último no es proteger la salud de las comunidades que conocen y usan medicina tradicional sino proteger a la medicina tradicional a través de la ciencia. Por donde se lea, este enfoque no corresponde a derechos humanos. La CPEUM en el artículo 2, relativo a las comunidades indígenas, se ordena “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, **aprovechando debidamente la medicina tradicional** [...]”. Por qué las negritas, para resaltar que el objetivo es hacer un uso debido de la medicina tradicional y limitarlo a las comunidades que todavía no tienen acceso al sistema nacional de salud. La CPCM se compromete a dar progresivamente una cobertura universal de los servicios

e infraestructura médica y hospitalaria y el abasto oportuno y gratuito de medicamentos esenciales. Entonces por qué el privilegio a la medicina tradicional como si fuera la panacea y no un recurso válido en circunstancias específicas. El mal uso de la medicina tradicional y su promoción como vía idónea de atención a la salud, incluso en sustitución de la medicina elaborada con técnica y método científico ha generado epidemias que ya estaban bajo control. Un medicamento que pasa por estándares científicos, aunque se promueva como el rescate de recetas tradicionales con ingredientes originarios y antiquísimos no es medicina tradicional. El énfasis ideológico en el nativismo también se observa en los derechos culturales de la CPCM pues se confunde diversidad y respeto a la pluralidad con el ejercicio de prácticas culturales asociadas a “[...] formas tradicionales de conocimiento, organización y representación”. ¿Qué se pretende con exactitud? ¿a qué formas se refiere? ¿Con qué propósito? La ambigüedad en el enunciado implica una carga interpretativa muy fuerte. Por más y que se adicione que esas prácticas no deben oponerse a principios y disposiciones de la CPEUM y de tratados internacionales.

Un tema que generalmente se trata en el Código Penal o leyes de salud, se incluye letra por letra en la Constitución capitalina como derecho a la salud: el uso médico y terapéutico del cannabis sativa, indica, americana o marihuana. En la *Ley General de Salud* se menciona, en el artículo 235, como uno de los estupefacientes cuyo uso está permitido con prescrip-

ción médica. La novedad radica en su inclusión específica en el texto constitucional capitalino.

La *Ciudad incluyente* (artículo 11) une muchas categorías con el afán de hacer una lista completa de grupos de atención prioritaria que sufren discriminación: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, mayores, con discapacidad, LGBTTTI, migrantes, víctimas, en situación de calle, que residen en instituciones de asistencia social, afrodescendientes, indígenas y minorías religiosas. En los grupos de atención prioritaria caben todos los habitantes de la ciudad, incluso los inmigrantes, excepto los hombres maduros. Esta forma de clasificar es excesiva en su intención, no explica, en cada caso la condición exacta de vulnerabilidad. La aspiración de inclusión es loable siempre y cuando la suma no elimine lo específico. La técnica jurídica fue sojuzgada por el efecto visual de una enumeración exhaustiva.

Conviene hacer un comentario aparte sobre los derechos de las minorías religiosas. Es importante observar una distinción entre evitar privilegios de religión y proteger minorías religiosas; así como entre permitir la libertad de culto excepto en actos públicos con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política y proteger la discriminación religiosa. Las primeras enunciaciones pertenecen a la CPEUM, las segundas a la CPCM, unas defienden el laicismo, las otras, respectivamente, a comunidades religiosas. Existe un sentido inverso entre ambos ordenamientos legales.

El *derecho a la ciudad misma*, a un medio ambiente sano a la salvaguarda de una ciudad de derechos es fundamental. Un tema más es conveniente resaltar por su carácter innovador y progresista: la *Ciudad segura*. Una metrópoli como la Ciudad de México en la que se movilizan 4.7 millones o más de automóviles (datos del INEGI, estadística de VMRC, 2016) y 22 millones de personas, día con día es un reto. El derecho a la seguridad urbana, la protección civil, la seguridad ciudadana, la prevención de la violencia y el delito, a la convivencia pacífica, a vivir libre de amenazas y a una cultura de paz y libertad son un gran cierre de la Carta de Derechos de la Ciudad de México.

Esta revisión general de las particularidades e innovaciones de la Constitución Política de la Ciudad de México no es exhaustiva ni pretende que la selección temática muestre una jerarquía analítica de enumeración superior. Es un acercamiento al enfoque, técnica, novedad, originalidad y oportunidad histórica de los derechos humanos y sus garantías que se expresan bajo la dinámica del cambio social en el siglo XXI en la Ciudad intercultural y hospitalaria, garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura.

Conclusiones y nueva agenda de investigación: Diseño, práctica y realismo

Entre el diseño y la práctica se encuentra el realismo de la Constitución Política de la Ciudad de México. ¿Cuál fue el alcance de la reforma política de 2016?, ¿en qué grado se expresa en la Constitución la vocación social? y, ¿la redacción, intención y alcance de los nuevos derechos humanos son adecuados y suficientes para proteger a los habitantes de la ciudad? La reforma que dio lugar a la CPCM, en la que participaron los partidos políticos con representantes en la Asamblea Constituyente, logró coherencia y congruencia entre las leyes locales y las federales. En la CPEUM se dio una reforma integral para que la Ciudad de México adquiriera naturaleza jurídica como entidad federativa autónoma y, por lo tanto, una incorporación plena a la Federación; se disminuyeron y acotaron las facultades de los Poderes de la Unión y a la capital se le concedió una mayor autodeterminación. Una constitución propia es un paso importante en la autonomía porque permite, entre otras oportunidades, que en el futuro la Ciudad de México pueda reconfigurar su territorio y cobrir realidad uno de los objetivos de la iniciativa de reforma constitucional que presentó el PRD en 2013 relativo a conjuntar acciones y recursos de desarrollo con la zona metropolitana del Valle de México. La Ciudad de México debe estar preparada para una siguiente reforma y la elaboración minuciosa y completa de la legislación secundaria. Revisar a profundidad la estructura y contenidos de la CPCM

y mejorar la técnica legislativa. La facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión data de 1987 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo tanto, es importante constatar y consolidar los logros día con día con voluntad política, a través del trabajo legislativo y no necesariamente mediante una reforma vistosa. Decenas de iniciativas de reforma al artículo 122 fueron presentadas ante el Congreso de la Unión en la década anterior a la reforma de 2016 y la inmensa mayoría no lograron aprobación. No es suficiente tener la capacidad de iniciar leyes si no se tiene la de lograr acuerdos entre las facciones legislativas y los partidos políticos que representan. Los contrapesos del poder del Jefe de Gobierno y de los alcaldes: el Cabildo y los Consejos ciudadanos, si bien cumplen la función de fiscalización y evaluación de las funciones de gobierno, su diseño legal dista de ser un mecanismo que permita la independencia del partido en el poder y la representación directa de los ciudadanos dado que, en sus sesiones, como lo determina el artículo 56 de la CPCM, sólo existirá una silla para los ciudadanos que lo soliciten. Las alcaldías no gozan de autonomía para instrumentar la cooperación entre ellas sin intermediación del Gobierno de la Ciudad. Es importante revisar el esquema de competencias de los órganos de gobierno, nuevamente.

Los 100 integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México representaron intereses partidarios fundamentalmente: MORENA contó con 22 representantes, PRD con 29, PRI con 22, PAN con 15, PES con 3, PANAL con

3, MC con 2, PVEM con 1 y 1 ciudadano independiente. El diseño de parlamento abierto dio paso a la transparencia en la información sobre el proceso legislativo, se aceptaron aportes ciudadanos pero los condicionantes principales y las aportaciones al texto constitucional fue una labor de negociación política en la que el PRD y MORENA dejaron su huella, es comprensible porque los integrantes de esos partidos comparten tradición histórica y proyecto social. En la Carta de Derechos, importantes grupos minoritarios fueron considerados y sus peticiones integradas, así como 600 aportes que hizo la ciudadanía al tema de derechos humanos, que fue el más discutido en la Asamblea Constituyente. Buena parte de los derechos humanos que se incluyeron como aporte de avanzada en la CPCM ya habían sido reglamentados en leyes secundarias en la capital previamente. No todas las novedades que prometía el Proyecto de CPCM se hicieron realidad. Clara Jusidman, en su balance sobre el trabajo del constituyente, hace un llamado de atención al respecto:

Algunos temas afectados por las limitaciones impuestas fueron: los derechos laborales, entre ellos: la propuesta de reducir la jornada laboral, ampliar la duración de los permisos de paternidad y maternidad, el acceso a un salario vital suficiente y la posibilidad de promover mecanismos de protección social para los trabajadores no asalariados y por cuenta propia; el derecho a la educación; la reducción de la edad para votar a los 16 años y la asignación de una renta básica universal de manera progresiva.

La formulación o un cambio profundo a una Constitución para transformarla en un real y nuevo pacto social requiere que: 1. En la integración de las y los responsables de formular un nuevo pacto social a cualquier nivel, deben estar representadas por personas que conforman a la sociedad de todas las condiciones socioeconómicas, etarias, de la diversidad étnica, ocupacional, racial, sexual, cultural, religiosa, de origen territorial, condición física, de salud, y migratoria.¹³

¿Qué derechos humanos son materia de reflexión para la siguiente reforma? Entre el Proyecto y la Constitución quedaron algunas omisiones, adecuaciones y/o restricciones que frenaron el alcance reformista.

La Ciudad intercultural y hospitalaria observa un fenómeno activo de movimientos migratorios. En 2015, la habitan 8, 846,769 personas¹⁴, en el lustro anterior emigraron 545 mil e inmigraron 323 mil, 64.5% eligieron destino al Estado de México; sin embargo, permanecieron en la zona conurbada. La esperanza de vida de su población se ha incrementado y los grupos de edad han cambiado, en 2015 se contabiliza que la población de 0 a 14 años es el 21.7%, de 15 a 64 años el 68.7%, y de 65 años y más es el 9.6%. Respecto de la última década del siglo XX, hubo un descenso de la población más joven y un incremento de la población activa. Este cambio en el equilibrio

¹³ Calara Jusidman, Op. Cit.

¹⁴ Alinne Denisse Estrella Santiago (2015), “Prospectiva del empleo en la Zona Metropolitana del Valle de México [2020-2030]”, Jerarquía de la Ciudad de México, empleo y criminalidad, en *Ciudades y regiones*, No 15, Fes Acatlán, UNAM, México.

poblacional implica menos carga para la población económicamente activa, dado que en 1990 había 58.8 personas con dependencia de cada 100 activos, y en 2015 descendió a 45.5 la dependencia de niños y adolescentes tempranos por cada 100 activos.¹⁵

La disminución a 16 años de la edad para votar puede ser considerada como una condición no necesariamente excluyente o la pérdida de un derecho. Implica adelantar un derecho, incorporar a los adolescentes al ámbito de las decisiones políticas y a mayores responsabilidades, hacerlos mayores de edad. Algunos de ellos ya se han incorporado al mercado laboral. Queda a la reflexión si los adolescentes están interesados y dispuestos al compromiso que supone el ejercicio ciudadano. De cualquier modo, no es potestad de la CPCCM tomar esa decisión si en la CPEUM permanece la edad de 18 años como condición para acceder a la ciudadanía.

El Proyecto de la CPCCM incluía un apartado sobre personas trabajadoras asalariadas, en el cual se establecía una jornada máxima de cuarenta horas a la semana para el disfrute de la vida. En la CPCCM solo se menciona que la jornada debe ser digna y se incluye como derecho al tiempo libre. El acceso a un salario vital suficiente, remunerador se tornó en la dignificación del salario, que suena bien pero no implica condición ni garantía de subsistencia, claro que se menciona la erradicación de la pobreza. Aquí se observa, nuevamente, el uso de apela-

¹⁵ Anzaldo Gómez, C. (2016), Tendencia y prospectiva demográfica, 1990-2030, en *Tendencias territoriales del futuro de la Ciudad de México*, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, México, pp. 85-115.

tivos grandilocuentes y de componentes específicos discretos que eluden mencionar el compromiso de establecer mecanismos legales adecuados para la recuperación del valor histórico del salario mínimo, tal y como se afirmaba en el Proyecto. El CONEVAL indica que 38.3% de los habitantes de la ciudad tienen un ingreso inferior a la línea de pobreza, 8.1% carecen de servicios de salud y 20.1% de seguridad social.¹⁶ De todas las demarcaciones administrativas (municipios) que existen en el país, Iztapalapa es el primero en la lista con mayor población y pobreza. Identificar poblaciones en desventaja por condiciones de precariedad económica debía de ser una máxima; pero nos preocupamos más por otro tipo de desventajas y descuidamos lo prioritario.

En el Proyecto de CPCM existe un apartado sobre derechos humanos de las personas trabajadoras no asalariadas cuya relevancia se pierde en la Constitución. La primera legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expide el *Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal* (1975), durante el mandato de Luis Echeverría Álvarez. En él se incluye a mariachis, trovadores, organilleros, artistas, estibadores, maniobristas, plomeros, hojalateros, etcétera: y los sitios donde no deben ejercer su oficio. La regulación echeverrista tenía como objetivo limitar las acciones de los trabajadores que realizaban una función necesaria y socialmente aceptada. A través de la Dirección de Trabajo y Previsión So-

¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación, *Pobreza estatal por entidad federativa*, 2018, México

cial: reconocer los estatutos de la Unión o gremio mayoritario de cada oficio, expedir licencias, resellarlas anualmente, suspenderlas y cancelarlas; que no existiera “desequilibrio entre el número de trabajadores y la demanda de sus servicios por parte del público”¹⁷, establecer los lugares y áreas de trabajo, resolver quejas sobre invasión de perímetro de áreas de trabajo, etcétera. Los derechos eran por demás limitados, por ejemplo, podían tener servicio médico gratuito en la Clínica Dr. Gregorio Salas y se estableció la necesidad de un centro de adiestramiento.

La lista de trabajadores no asalariados y oficios en el siglo XXI podría ser un poco más larga. La población económicamente activa en la ciudad ronda los cuatro millones y medio de trabajadores y la población económicamente inactiva las dos millones ochocientas mil personas.¹⁸ Son trabajadores no asalariados casi un millón de personas, la mayoría se encuentran en el mercado informal. La primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México, en funciones en la actualidad, convoca recientemente al foro Derechos de las personas trabajadoras no asalariadas (2019) al que acude un vendedor de libros que cuenta con un puesto metálico y pretende ceder los derechos de esa propiedad y del espacio que ocupa en la vía pública a otro miembro de su Unión. Su problema es que el trámite desapareció del catálogo de la Secretaría del Trabajo y Previ-

¹⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1975), *Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal*, I Legislatura, DOF, México.

¹⁸ López Gutiérrez, P. (2015), El comercio informal y los espacios públicos, en *Nexos*, México.

sión Social en el año 2000, aunque, a su decir, los funcionarios públicos de esa entidad seguían realizando “expedición de licencias por cesión de derechos”; la situación se agrava cuando la actual Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo no acepta ese tipo de solicitudes porque no están en el reglamento. El vendedor pide a los legisladores que intervengan en la defensa de su derecho a la seguridad jurídica y a la dignidad de su trabajo y cita el artículo 10, apartado B, numeral 13 de la CPCM. El tema que le ocupa es el “establecimiento de zonas especiales de comercio y cultura popular en los términos que defina la ley” para lo cual solicita la no intervención de la autoridad institucional y que la ley considere usos y costumbres, el sentido común y que se consideren los sitios en que actualmente se encuentran los trabajadores para el establecimiento de zonas comerciales y especiales. Solicita la no regulación de sus actividades, la permanencia de su puesto donde quiera que esté y el derecho de la Unión o gremio sobre la cesión de derechos. Confrontar pasado y presente permite observar el proceso, sus limitaciones y excesos. A la ley toca regular los espacios o áreas de trabajo y corregir el problema del comercio informal en la vía pública con racionalidad, eficiencia, respeto, ese no es un derecho humano de los trabajadores no asalariados, su derecho consiste en la garantía de realizar su trabajo en un espacio digno, limpio, seguro; que sus hijos tengan acceso a la salud, a la educación; que ellos reciban capacitación, etcétera.

Cómo tener una *Ciudad habitable y segura* cuando 5,247,819 adultos reportan conocimiento de un problema de robo en su

colonia o localidad, 89.2% considera insegura la ciudad y sólo 6.7% manifiesta tener confianza en la policía.¹⁹ Cuando la iniciativa de reforma política a la ciudad prosperó en 2013, los organismos públicos de derechos humanos reportaban 2,297 registros de personas a las que se les negó el derecho a la salud física y mental, 695 de violaciones al derecho al trabajo, 788 de violaciones a la libertad y a la seguridad, 1856 casos de sometimiento a tortura o a tratos a penas crueles, inhumanas o degradantes.²⁰ Existe una enorme ironía en tener una constitución política que responde a los cánones de las grandes metrópolis y de los más altos estándares internacionales, y una transgresión a los derechos humanos digna de sociedades con un gran atraso cultural. Por eso es importante incluir en una siguiente reforma las necesidades reales de todos los sectores y ambientes sociales e identificar con realismo a los grupos más vulnerables para darles una protección legal.

Si nos acercamos a la institución encargada de velar por la defensa de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y analizamos las quejas reales de violación que se presentan, observamos que las víctimas que registran mayor abuso de sus derechos son las personas privadas de su libertad, que mes tras mes, encabezan la lista de menciones en derecho humanos vulnerados.²¹ El segundo

¹⁹ INEGI (2019) Percepción sobre seguridad pública, en *Seguridad pública y justicia*.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2019), *Quejas investigadas, Derecho humano presuntamente vulnerado*.

²¹ *Ídem*

en la lista de derechos presuntamente vulnerados es la seguridad jurídica. En el primer trimestre de 2017, año en el que se promulga la CPCM, se registraron 679 posibles violaciones a las personas privadas de su libertad. El área de atención, que ironía, es la aplicación de justicia, particularmente en los centros penitenciarios. Los problemas no son exclusivos de la ciudad; pero debido a la densidad poblacional de la zona metropolitana del Valle de México los números de víctimas son sustantivos. La CNDH, en su informe anual de actividades 2018 describe que los centros de reclusión tienen problemáticas graves:

[...] sobrepoblación; hacinamiento, condiciones de autogobierno/cogobierno, ausencia de perspectiva de género en las políticas y acciones dirigidas a la población femenil privada de la libertad; imposición excesiva de la pena de prisión; falta de personal capacitado y suficiente que favorezca la reinserción social efectiva, la seguridad y la atención de aquellos aspectos que afectan significativamente los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios del país.²²

En septiembre de 2019, están registradas en los centros penitenciarios de la ciudad 25 mil 569 personas privadas de su libertad, de ellas, 24, 219 son hombres y 1,350 son mujeres; 40% están reclusas por robo calificado; más de la mitad, 14,911, son hombres entre 18 y 39 años.²³ En los grupos de

²² Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018), Personas privadas de su libertad, *en Informe anual de actividades*.

²³ Subsecretaría de Sistema Penitenciario (2019), Población penitenciaria al día 6 de septiembre de 2019.

atención prioritaria que se mencionan en el apartado *Ciudad incluyente* se omite a los hombres maduros, justo no se menciona al género y edad que es más vulnerable y que más trabajo da a la CDHCM. Hay quien pudiera argüir que esos mismos hombres son los que generan la inseguridad en las colonias y los barrios de la ciudad, quizá también son parte de los trabajadores no asalariados cuyos derechos humanos están restringidos, puesto que 16,427 reos se dedicaban al comercio o a los oficios. Es un ciclo caótico e irracional en el que los victimarios se convierten en víctimas. Pero también las víctimas de homicidios en la ciudad son hombres principalmente. En 2018 se registraron 1,445 víctimas de homicidio en la ciudad, de ellos, 1306 fueron hombres y 139 mujeres.²⁴ En la atención de los derechos humanos se debe considerar seriamente el principio de equidad de género, de ambos géneros.

Es necesaria una visión de conjunto, sin grandes afanes protagónicos, refundaciones históricas y tendencias de moda para hacer un diagnóstico real del estado de vulnerabilidad en el que se encuentran los derechos humanos de los ciudadanos de la ciudad con información disponible por instituciones y organismos calificados, que ya la tienen y está al alcance de todos. Se crean nuevas instituciones, se refundan las mismas leyes, los avances son más de orden propagandístico que del cuidado efectivo de todos los grupos vulnerables. Sería rarísimo encontrar casos registrados de personas a las que se haya

²⁴ INEGI, Defunciones por homicidio.

impedido el uso de medicina tradicional y que se quejen de esa violación en la Comisión de Derechos Humanos. Vicios son prejuicios no derechos para la libertad.

Bibliografía

- Aguirre Quezada, J. (2017). Movilidad urbana en México, en *Cuaderno de investigación*, Dir. Gral. de análisis legislativo, Instituto Belisario Domínguez, México. <http://bit.ly/36243TN>
- Álvarez Arredondo, R. (2002). *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Centro de producción editorial, México. <http://bit.ly/2qDhdWV>
- Álvarez Garín, R. y otros (1998) *Asunto: se presenta denuncia de hechos, al procurador general de la república, Lic. Jorge Madrazo Cuellar*, en la Unidad de Documentación y análisis del C. Procurador, de la Procuraduría Gral. de la República: 5, México.
- Anzaldo Gómez, C. (2016), Tendencia y prospectiva demográfica, 1990-2030, en *Tendencias territoriales del futuro de la Ciudad de México*, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, México, pp. 85-115. <http://bit.ly/2N94SI9>
- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, (2017). *Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México*. DOF, México. <http://bit.ly/363xlBI>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1975), *Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal*, I Legislatura, DOF, México. <http://bit.ly/3435nnI>
- _____ (2005), *Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal*, en Diario de los debates, México. <http://bit.ly/360LPlu>
- _____ Comisión especial para la reforma política del Distrito Federal (2010), *Reforma política del Distrito Federal*. V legislatura. <http://bit.ly/2BGT9F0>
- Calderón Gamboa, J. (2013), *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Konrad Adenauer Stiftung. <http://bit.ly/2MILwUF>
- Carbonell, Miguel (2013), Derechos humanos en la Constitución mexicana, en *Derechos humanos en la Constitución: comentarios*

- de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, pp 47-88. <http://bit.ly/2qAre7g>
- Conde Rodríguez, E. y otros (2017). *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015 y 2016 para la elección de presidencias municipales*. CNDH. <http://bit.ly/365r-0VW>
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2019), Derecho humano presuntamente vulnerado, en *Quejas investigadas*. <http://bit.ly/2JhM8i2>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018), Personas privadas de su libertad, en *Informe anual de actividades*. <http://bit.ly/2PdMb2h>
- Congreso Constituyente (1916), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1824*. Diario Oficial; México. <http://bit.ly/2Jkoba5>
- Congreso de la Ciudad de México (2019), Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantía de la Ciudad de México, I Legislatura, Prontuario normativo, México. <http://bit.ly/2W9XB8E>
- Congreso de la Unión (2016), *DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*. DOF, México. <http://bit.ly/3437d86>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993), *Decreto por el que se reforman los artículos: 31, 44, [...] 122 [...] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, México. <http://bit.ly/2N84Aeh>
-
- (1994). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. DOF, México. <http://bit.ly/2pOERQ5>
-
- (1996), Ley Federal del Derecho de Autor, DOF, México. <http://bit.ly/2PjeggK>
-
- (2013), *Ley general de víctimas*, México, DOF, México. <http://bit.ly/32Iksuo>
- Consejo Nacional de Evaluación (2018), *Pobreza estatal Ciudad de México*. <http://bit.ly/2ofABsp>

- Enríquez Soto, P. A. (2008) *Régimen constitucional de las entidades federativas*. en David Cienfuegos Salgado. Coordinador en Estudios de Derecho Procesal Constitucional local <http://bit.ly/2JkHpMw>
- Estrella Santiago, A. (2015), “Prospectiva del empleo en la Zona Metropolitana del Valle de México [2020-2030]”, Jerarquía de la Ciudad de México, empleo y criminalidad, en *Ciudades y regiones*, No 15, Fes Acatlán, UNAM, México: 8-14. <http://bit.ly/31K95Rs>
- Ferrer Mac Gregor Poisot, E. y otros (2014), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung. <http://bit.ly/2qAre7g>
- García Aparicio, E. (2019). Los derechos humanos laborales de los trabajadores no asalariados de la Ciudad de México y las dificultades para su ejercicio, en el foro *Derecho de las personas trabajadoras no asalariadas*, Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura. <http://bit.ly/2qD28EQ>
- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República, (2013). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México*. Senado de la República. <http://bit.ly/2pLy0qC>
- Guzmán Correa, P. R. (2018). Estudio: “alcaldías y municipios, un análisis comparativo”. <http://bit.ly/2MINKU1>
- Hernández Cruz, A (2019) Sistema integral de derechos humanos en la Ciudad de México, en *ContraRéplica*. <http://bit.ly/365bN7g>
- Hidalgo Flores, H. (2016), La Suprema Corte y el derecho a la propia imagen, en *Nexos. El juego de la Suprema Corte*, México. <http://bit.ly/2pNsyU8>
- Hurtado Alberto Arellano, J. (2011). *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM. <http://bit.ly/35ZhCn3>
- INEGI (2019), Percepción sobre seguridad pública, en *Seguridad pública y justicia*. <http://bit.ly/2Jn022C>
- _____. Defunciones por homicidio, en *Mortalidad*. <http://bit.ly/2N5snLO>

- Jusidman Rapoport, C. (2017), Reflexiones sobre el nuevo pacto social, económico y cultural en la Ciudad de México, en *La Constitución de la Ciudad de México desde la perspectiva de derechos humanos*, Dfensor: 22-26. <http://bit.ly/2MJ94sD>
- López Gutiérrez, P. (2015), El comercio informal y los espacios públicos, en *Nexos*, México. <http://bit.ly/2N88fc1>
- Mancera Espinosa, M. Á. (2016). Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. <http://bit.ly/2PgdUzf>
- Partido de la Revolución Democrática, (2015). Declaración de principios. XIV Congreso Nacional Extraordinario. México. <http://bit.ly/36cPMno>
- Rabell García, E. (2017). *La reforma política de la Ciudad de México*. <http://bit.ly/31GXrGP>
- Subsecretaría de Sistema Penitenciario (2019), Población penitenciaria al día 6 de septiembre de 2019, <http://bit.ly/2pOOsWX>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*. (Compilación cronológica de sus modificaciones). <http://bit.ly/365wCiY>
- Zaldívar Lelo de Larrea, A. (2017), Amparo directo 24/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México. <http://bit.ly/2BH9oSo>

La Constitución de la CDMX, aportes del PRD CDMX

La Asamblea Constituyente expide en febrero de 2017 la Constitución Política de la Ciudad de México. En su título segundo se incorpora la Carta de Derechos que trata sobre las normas y garantías de los derechos humanos. El proceso de reformas que antecedió a este nuevo pacto social tuvo como actor principal al Partido de la Revolución Democrática. Valorar este esfuerzo legislativo en su conjunto, sus principales resultados, novedades e inclusiones en el entendido de que la defensa constitucional de los derechos humanos es un pilar de la convivencia democrática y civilizada que exige ir al ritmo de la dinámica social.

Emiliano Levario Saad es licenciado con mención honorífica en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Política Pública con especialidad en economía política internacional, asuntos internacionales, cooperación internacional y desarrollo por la Universidad de Erfurt, Alemania. Actualmente se desempeña como investigador en la Asociación Federal Alemana para la Sostenibilidad. Ganó el primer lugar en el Séptimo Concurso de Ensayo sobre Administración Pública “Pedro G. Zorrilla Martínez” organizado por el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.