

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (**anexo uno**); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959, y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a Moisés Israel Flores Pacheco, Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández, Cinthia Paola Rangel Rojas, Giovanna Gómez Oropeza, Norma Nayeli Sandoval Moreno y César Balcázar Bonilla; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados, así como 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En estricto acatamiento a lo dispuesto por el artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

B. Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 33, numeral 1, en la porción normativa “**Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano.**”; artículo 36 Apartado B, numeral 4; artículo 48 numeral 4, inciso e); y artículo Octavo Transitorio, todos de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 5 de febrero de 2017.

El texto de dichos preceptos es el siguiente:

“Artículo 33

De la Administración Pública de la Ciudad de México

1. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal y se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en diseño universal. La hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial

serán unitarios, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de las personas servidoras públicas. **Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano.** (...)"

"Artículo 36
Control constitucional local

(...)

B. Competencia

(...)

4. La Sala Constitucional conocerá del juicio de restitución obligatoria de derechos humanos que interpondrá la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución. La resolución deberá emitirse en un plazo máximo de diez días naturales.

(...)"

"Artículo 48
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

(...)

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

(...)

e) Interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución;

(...)"

"OCTAVO. Los derechos humanos reconocidos en la Ciudad de México antes de la entrada en vigor de esta Constitución mantendrán su vigencia y se aplicarán conforme al principio de progresividad en todo lo que no se oponga a la misma.

(...)"

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1º; 102 apartado B; 123, apartado B, fracción IV, 127, fracciones I y VI, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Obligación de respetar los derechos humanos.
- Derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.
- Tutela efectiva de los derechos humanos.
- Garantía de protección de los derechos humanos.
- Derecho de los servidores públicos, como trabajadores del Estado a que su salario, no sea disminuido.
- Principio de supremacía constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el día 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde con lo dispuesto en el precepto 105, fracción II, párrafo segundo Constitucional, así como el diverso artículo 60 de su Ley Reglamentaria, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 5 de febrero de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción transcurre del lunes 6 de febrero al martes 7 de marzo de 2017. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna, por presentarse en el plazo estipulado por la precitada norma legal.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la

norma, por:

(...)

g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;**

(...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De manera preliminar, conviene destacar el valor de la Constitución de la Ciudad de México, como un documento significativo para el constitucionalismo mexicano, por el ejercicio democrático que el mismo representa, y por su alto valor histórico. Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, se determinó la composición del Distrito Federal como la sede de los Poderes Federales.

El 29 de enero 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, por el cual entre otras cosas el Distrito Federal pasa a denominarse Ciudad de México y goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, con todos los derechos y obligaciones que a ello implica.

En consecuencia, se dio origen a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, de acuerdo con lo establecido en el referido decreto. Los trabajos de la Constitución Política de la Ciudad de México, se concluyeron el 5 de febrero de 2017 al publicarse en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se integra por 71 artículos, 39 artículos transitorios y se organiza en 8 títulos y entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por la materia electoral, misma que tiene fuerza obligatoria a partir del día siguiente a su publicación.

Con ánimo de contribuir a la defensa de los derechos humanos, este Organismo Autónomo advierte posibles vicios de inconstitucionalidad, que hace del conocimiento de ese Tribunal Constitucional, para que como último garante de la Constitución se pronuncie respecto a su validez, que desde ahora se pueden anunciar como los siguientes:

1

- El artículo 36 Apartado B, numeral 4, así como el artículo 48, numeral 4, inciso e), al prever un juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, se configura como una violación a la obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos, al derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, vía recurso de inconformidad, y a la tutela efectiva de los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º; y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- El artículo 33, numeral 1, en la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano.”; se trata de una violación al artículo 123, apartado B, fracción IV, y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagran el derecho humano de los servidores públicos, como trabajadores del Estado a que su salario, no sea disminuido.
- El primer párrafo del artículo octavo transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece su contenido como un parámetro de regularidad, al prever una regla que posibilita la negación de derechos humanos, so pretexto de contradecir el texto local, aun cuando los mismos sean protegidos en la Constitución Federal o los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, transgrediendo con ello los preceptos previstos en el artículo 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.(...)”

“Artículo 102.

(...)

B. *El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos

organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un

procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.”

“Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(...)

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.(...)”

“Artículo 127. *Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.*

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

(...)

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

(...).”

“Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra

*Índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
(...).”*

XI. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 36 Apartado B, numeral 4, así como el artículo 48, numeral 4, inciso e), ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México vulneran la obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos, a la garantía de los derechos humanos, al derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, vía recurso de inconformidad, y a la tutela efectiva de los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º; y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El artículo 1º de la Constitución Federal, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en su texto y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. En un sentido constitucional técnico las garantías a las que la ley fundamental hace alusión se refieren al conjunto de instrumentos procesales, establecidos en su texto con el objeto de restablecer el orden que pueda verse trasgredido por alguna autoridad. Es decir, que las garantías constitucionales son los medios otorgados por la Norma Suprema para el restablecimiento de su efectividad.

Dentro de este sistema de protección constitucional destaca una vertiente específica referida a los derechos humanos, donde puede apreciarse una gama de recursos importantes, pero que suelen distinguirse entre los sistemas jurisdiccionales –como por ejemplo el juicio de amparo-, y el no jurisdiccional, representado por un conjunto de organismos autónomos de protección de derechos humanos previstos en el apartado B del artículo 102 Constitucional. Visto así, estos últimos organismos deben ser vistos como una garantía constitucional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, y a las

que hace alusión el artículo 1° de la Constitución.

Estas garantías institucionales de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, consagrados en la Constitución Federal, se relacionan directamente con la obligación de protección de los derechos humanos, contenida en el párrafo tercero del mismo artículo 1° constitucional. Pero además con una obligación que emana del derecho internacional de los derechos humanos, concentrada en tratados internacionales adoptados y ratificados por el Estado Mexicano.

En ese tenor, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere, en la parte pertinente, que los Estados firmantes de la misma, a través de sus autoridades, *“se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”*.

De modo que la obligación que tienen todas las autoridades del Estado de proteger, garantizar y reparar los derechos humanos es genérica y debe cumplirse por mandato expreso del artículo 1° constitucional, lo que también comprende el respeto de los derechos humanos mediante el otorgamiento de garantías institucionales y procesales de protección y salvaguarda de los mismos.

Así, son inseparables los derechos de toda persona, de los mecanismos y formas de hacer exigibles dichos derechos frente a las autoridades, los derechos humanos no pueden ser interpretados al margen de sus garantías de protección. Para cumplir con el mandato constitucional y convencional de protección de los derechos humanos, deben otorgarse a las personas mecanismos para su exigencia sean de naturaleza jurisdiccional, no jurisdiccional, o que existan, paralelamente, ambos.

De ahí, que el martes 28 de enero de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adicionándole un

apartado B, creando a rango constitucional este organismo denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y desde esa primera reforma, **dotándolo de la facultad de conocer de las inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes de las entidades federativas.**¹

Constituyéndose de esta manera una garantía de protección no jurisdiccional de los derechos humanos para las personas, las cuales, desde ese entonces, tienen acceso a que una instancia nacional, e imparcial que resuelva de sus inconformidades. Desde sus inicios, este principio del sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, ha sido una protección reforzada para las personas, y una garantía para el respeto de los derechos humanos.

No obstante, los artículos 36 apartado B, numeral 4 y 48, numeral 4, inciso e) de la Constitución Política de la Ciudad de México privan a las personas de la garantía de acceso a ese sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, mediante recurso de inconformidad, restándoles el acceso a una garantía de protección no jurisdiccional para la tutela efectiva de sus derechos humanos; pues en estos artículos de la constitución local se prevé un juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, que se tramitará ante una instancia jurisdiccional a cargo del Poder Judicial Local.

¹ El texto original de dicho Decreto es el siguiente:

“B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.”

Ello se traduce en una inobservancia de la obligación de respetar los derechos humanos, por privar a las personas del acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos para la tutela efectiva de los mismos y restando una garantía institucional de protección no jurisdiccional consagrada en nuestra Carta Magna, pues la calificación del cumplimiento de recomendaciones aceptadas por autoridades de la Ciudad de México, ahora queda condicionada a la decisión de un ente judicial local, que es parte de los Poderes Locales.

Con eso, además, se inhibe la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que como institución constitucional funge como una garantía de protección de derechos humanos de las personas tratándose de recomendaciones aceptadas pero no cumplidas por autoridades locales; los cuales con la vigencia de los artículos impugnados se vuelven inaccesibles al convertirse el cumplimiento de recomendaciones dictadas por las Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en asuntos jurisdiccionales de fondo. Entonces se impide la actuación de esta institución nacional a favor del gobernado y se le priva de una garantía constitucional de protección de derechos humanos.

Bajo este escenario, es indudable que se actualiza una violación a la protección de los derechos de las personas, que se ven privadas de la posibilidad de que un ente constitucional, nacional autónomo, imparcial y especializado, como es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pueda tomar conocimiento de sus inconformidades y resolverlas en el sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, el cual es una garantía de rango Constitucional otorgada a su favor.

En ese tenor, el artículo 102 en su apartado B, consagra una verdadera garantía de protección a favor de los gobernados, lo que se identifica como el sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Dicho sistema se compone de este organismo, establecido por el Congreso de la Unión, denominado Comisión Nacional de los Derechos

Humanos, que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, así como por los organismos autónomos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas, con la finalidad de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

El propio artículo 102, Apartado B, penúltimo párrafo establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

De la exposición de motivos de la Cámara de Diputados respecto de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que el objetivo de que sea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la responsable de conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados consiste en la búsqueda de la unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas, según se aprecia de la cita que sigue:

*“Los organismos locales actuarían en su ámbito de competencia territorial; tendrían jurisdicción restringida, pero los quejosos podrían inconformarse ante el organismo que creara la ley del Congreso, respecto de las recomendaciones de los órganos locales. **Ello permitiría unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.**”²*

² Exposición de motivos de la Cámara de diputados del 19 de noviembre de 1991 sobre la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior fue reiterado por el Dictamen sobre la misma iniciativa al establecer que:

*“(…)las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos son total y absolutamente autónomas. Su independencia, objetividad y libertad para emitir sus pronunciamientos ha puesto a salvo de toda duda su apego a la ley, puesto que su función es precisamente la de proteger los derechos humanos de los gobernados frente a las autoridades. Para descentralizar su funcionamiento, la iniciativa propone el establecimiento de organismos de protección a los Derechos Humanos en todas las entidades federativas, para que cada uno de ellos, dentro de su ámbito de competencia territorial y personal, funcione con absoluta independencia y autonomía, **dejando a la institución de carácter nacional, como instancia de inconformidad contra las recomendaciones y acuerdos de los órganos locales.**”³*

Asimismo, la Cámara Revisora, en su Dictamen de 18 de diciembre de 1991 reafirmó estas ideas al establecer:

*“Al tenor del mandato para que se establezcan en la República organismos protectores de derechos humanos tanto a nivel federal como local, **se propone que el organismo federal pueda conocer de las inconformidades que existan con respecto a las recomendaciones formuladas por los organismos estatales. Esta proposición nos parece acertada, porque conlleva al reforzamiento del propósito nacional por impulsar el compromiso nacional en favor de una cultura protectora de los derechos humanos.**”⁴*

³ Dictamen de la Cámara de origen del 11 de diciembre de 1991 sobre la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Dictamen de la Cámara revisora del 18 de diciembre de 1991 sobre la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior, se desprende que la intención del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgar la garantía a los gobernados de que la Comisión Nacional pueda conocer sobre las inconformidades sobre que se presenten con relación al cumplimiento de recomendaciones dirigidas a autoridades locales por los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, va encaminada a la unificación de criterios respecto a la protección de los derechos humanos.

Lo que también responde directamente a los **Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, (Principios de París)**, así como en el garantizar la independencia, objetividad y libertad para emitir sus pronunciamientos en aras de un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos eficaz, eficiente y efectivo.

Bajo estas consideraciones, debe señalarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como una garantía constitucional de protección de los derechos humanos de los gobernados, para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, la cual se encuentra regulada en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión; y no obstante que los Congresos Estatales cuentan con libertad de configuración legislativa, lo cierto es, que la misma se encuentra delimitada por lo que establece la Constitución Federal, así como por los derechos humanos y las garantías institucionales o procesales que ampara la misma a favor de las personas.⁵

⁵ Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, Tomo I, página 52, del rubro: *LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.*

El artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece las atribuciones que le corresponden a este Organismo Constitucional Autónomo, dentro de las cuales se señala, en su fracción IV, que le corresponde conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas, como se aprecia en la literalidad del precepto:

“Artículos 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

(...); IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política; (...).”

Al respecto, conviene precisar que, de acuerdo con la ley citada, las inconformidades se substancian mediante dos recursos: queja e impugnación.

a) El recurso de queja puede ser promovido por los quejosos, o denunciante que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, siempre que no exista Recomendación.

b) El recurso de impugnación procede exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales **sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los organismos locales.**⁶

⁶ Artículos 55.- Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I,

De lo anterior se colige una garantía a favor de los gobernados para la tutela efectiva de sus derechos humanos, consistente en que la Comisión Nacional tomará conocimiento de las inconformidades contra la insuficiencia en el cumplimiento por la autoridad local de una recomendación emitida por los organismos locales, a través del recurso de impugnación.⁷

Por eso se puede inferir que, constitucionalmente el Poder Judicial de la Ciudad de México, aún en ejercicio de poderes de control constitucional local, no está facultado para pronunciarse sobre el contenido de una recomendación formulada por un organismo local de protección de derechos humanos, ni menos sobre el cumplimiento o incumplimiento por parte de las autoridades o servidores públicos destinatarios de dicha recomendación, sustituyendo las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo ejercicio está reservado constitucionalmente y se traduce en una garantía de protección a favor de los gobernados para la tutela efectiva de sus derechos.

Sin duda alguna la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en términos de lo previsto en el penúltimo párrafo del apartado B, del artículo 102 Constitucional, se trata de una verdadera garantía constitucional de las personas, para que este organismo nacional conozca de

de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

Artículos 61.- El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

⁷ Artículos 63.- El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

las inconformidades relacionadas con el cumplimiento de recomendaciones dictada en contra de autoridades locales por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, respondiendo a la tutela y protección efectiva de sus derechos fundamentales.

De permitirse la vigencia de los artículos impugnados se incumple la obligación de respeto de derechos humanos que tienen las autoridades, pues se priva a las personas del acceso al sistema constitucional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, y en cambio se sujeta la calificación del cumplimiento de recomendaciones a la decisión de un poder gubernamental local, como es el Poder Judicial de la Ciudad de México, que no puede ser imparcial, y el juicio de restitución obligatoria termina por ser una intromisión de los Poderes Públicos en la calificación de recomendaciones por violaciones a derechos humanos.

Esa afectación al derecho de las personas para no poder acceder al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos por la vía de inconformidad que conoce esta Comisión Nacional, implica indirectamente una obstaculización en el ejercicio del derecho al acceso a la justicia, puesto que, dicho derecho comprende no solo el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, sino que además implica el derecho a los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y protegidos.

Conviene traer a colación las consideraciones de la resolución del amparo en revisión 426/2013, pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este asunto se relacionaba con el cumplimiento de una recomendación dictada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dirigida a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; donde esa Corte consideró que si las autoridades tienen la responsabilidad de cumplir con la recomendación de la Comisión De Derechos Humanos local, es por la fuerza que deviene de la autoridad moral de dicha institución; y no entenderlo así desvirtuaría la naturaleza del organismo “para intentar convertirlo en un tribunal”. La Corte estimó evidente que desde el diseño constitucional de las comisiones de derechos humanos: las autoridades tienen

la obligación de cumplir con las recomendaciones, pero que ante el incumplimiento de las recomendaciones de la CDHDF, los actos y omisiones de las autoridades no son recurribles en un vía jurisdiccional, sino que establece que deben cumplirlas, en atención a las obligaciones emanadas del artículo 1º constitucional.

En síntesis, la Primera Sala consideró que el poder judicial está imposibilitado de revisar el cumplimiento o incumplimiento de una recomendación emitida por una comisión de derechos humanos, independientemente de que en su normativa interna se estipule que dichas recomendaciones son obligatorias. Estipuló que considerar lo contrario no sólo es desconocer la naturaleza de dichas instituciones, sino que además traería, como posible consecuencia, por un lado, desincentivar la aceptación de las recomendaciones y el avance en el cumplimiento de las mismas y, por otro, como ya se dijo, arribar a decisiones contradictorias en donde el poder judicial pudiera dar por cumplida una recomendación, o considerarla de imposible cumplimiento, contrariando una posición de la comisión estatal.⁸

No debe pasar desapercibido que con la presente impugnación esta Institución Nacional, no se opone a que las entidades federativas busquen nuevas o mejores formas para que se cumplan las recomendaciones dictadas por los organismos locales de protección de derechos humanos, empero éstas soluciones deben darse dentro del estricto respeto al marco constitucional y convencional existente, de modo que no se altere el trazo del diseño del sistema constitucional de protección no jurisdiccional de derechos humanos, que la Ley Fundamental ha marcado como una garantía a favor de las personas, por lo que sus instituciones y sus procedimientos deben ser inexorablemente observados y cumplidos a cabalidad.

La protección de los derechos humanos que la Ciudad de México otorgue a los gobernados debe ser acorde con el sistema constitucional, dado que no pueden generarse distorsiones entre la protección local y nacional de derechos

⁸ Fojas 29 y 30 de la Sentencia de la amparo en revisión 426/2013, pronunciada por la Primera Sala de la Supremas Corte de Justicia de la Nación

humanos, sino que ambas deben ser consonantes y coincidentes, porque ambas derivan de la misma fuente constitucional que es la Norma Suprema.

Por ello, este Organismo de Protección considera que, el hecho de llevar ante una instancia jurisdiccional, como lo es la Sala Constitucional de la Ciudad de México, el cumplimiento de las recomendaciones, inhibe la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer del recurso de inconformidad a favor de los gobernados, por lo que la vigencia de las normas reclamadas afectan una garantía constitucional de efectiva protección y respeto de derechos humanos, de donde deviene en inconstitucional y debe ser declarada inválida.

SEGUNDO. El artículo 33 numeral 1 en la porción normativa “se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano” de la Constitución Política de la Ciudad de México, trasgrede los derechos de remuneración proporcional e irreductibilidad salarial así como a los principios de seguridad en el empleo, de asignación presupuestaria y de no disminución, en favor de los servidores públicos que presten un empleo, cargo o comisión, previstos en los artículos 123 apartado B fracción IV y 127 de la Norma Fundamental.

El Capítulo II, denominado **“De la de la Función Ejecutiva,”** comprende las directrices de la jefatura de gobierno (artículo 32), de la administración pública de la Ciudad de México (artículo 33) y la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo (artículo 34). De este entramado destaca el artículo 33 el cual regula los principios organizacionales de la administración pública de la Ciudad de México dividida en centralizada y paraestatal.

En el artículo impugnado se precisa que la hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial serán unitarios, este precepto también define como unitarios los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. No obstante estas determinaciones la última parte del referido artículo establece de forma contradictoria con la composición del

precepto que **se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano.**

Ahora bien el término ajustes razonables no puede ser entendido como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás,⁹ pues esta concepción de ajustes razonables se encuentra prevista en los artículos: 4 sobre igualdad y discriminación, 5 sobre la progresividad de los derechos y en el artículo 11, que prevé los derechos de las personas con discapacidad, sino más bien que la expresión ajustes razonable en artículo de marras puede ser entendida como una reducción salarial de los servidores públicos de la Ciudad de México.

Por esa razón la permanencia de esta norma en el ordenamiento genera inseguridad jurídica ya que la misma constituye ajustes que no se encuentran regulados de forma adecuada, porque no se determina la finalidad que estas obligaciones persiguen, así como los criterios de necesidad y razonabilidad que originan la demanda de su cumplimiento, porque la realización de estos ajustes bajo su actual descripción admiten una temporalidad indeterminada incluso a realizarse dentro del mismo ejercicio fiscal, previsión que resulta contraria la artículo 127 de la Norma fundamental, el cual prevé específicamente que la remuneración de los servidores públicos guarda las siguientes directrices:

- Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el

⁹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
"Artículo 1(...)

I. Ajustes razonables: Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás; (...)"

desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

- Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:
 - a) Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones.
 - b) Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
 - c) Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.
 - d) No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley.
 - e) Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
 - f) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo.

Como puede advertirse, de ninguna de estas previsiones se determinan ajustes razonables en función de peticiones ciudadanas en detrimento de las remuneraciones de los servidores públicos como lo prevé el artículo 33 numeral 1 de la Constitución de la Ciudad de México, por el contrario, con este

artículo combatido se contravienen las bases constitucionales de seguridad en la remuneración precisando que esta será determinada anual y equitativa.

No se soslaya que la composición de este precepto tiene por eje determinar innovadores principios que rijan el desarrollo de la administración pública en la Ciudad de México y crear una importante relación de apertura entre las personas y la administración pública, al prever que se realizaran ajustes razonables a petición del ciudadano, en aras de un gobierno abierto. No obstante lo anterior, prever modificaciones o ajustes pueden tener como efecto la trasgresión de los principios de remuneración, de asignación presupuestaria y de no disminución, en favor de los servidores públicos que presten un empleo, cargo o comisión, trasgrediendo con ello directamente lo previsto en el artículo 123 apartado B fracción IV de la Norma Fundamental.

En este orden de ideas, se reitera que el ajuste de las remuneraciones y percepciones de los servidores públicos por la petición del ciudadano, no resulta acorde con la Constitución Federal, que no permite reducciones al salario, salvo las expresamente señaladas en la legislación, entre las que no se contempla la señalada en la norma impugnada.

Como se ha referido los salarios que percibirán los trabajadores al servicio del Estado, se establecen en tabuladores salariales, contenidos en los Presupuestos anuales de Egresos, de los órganos competentes de los Poderes de la Unión, de ello existe disposición expresa que establece que el salario fijado en dichos tabuladores, no puede ser disminuido durante la vigencia del Presupuesto en el que estén contenidos.

Aunque los trabajadores de confianza carecen de la protección a los derechos a la estabilidad en el empleo y la inamovilidad del mismo por la naturaleza de su cargo, gozan de los derechos a la protección al salario y a la seguridad social. Así lo ha determinado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 2a./J. 204/2007 (9a.), Novéna época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en noviembre de 200, Materia Constitucional, laboral, página 205, del texto y rubro siguientes:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo, clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que quienes los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.”

De forma que al generar un detrimento en el salario podría trastocar la protección de otros derechos, como el mínimo vital¹⁰, el cual radica en brindar al trabajador un marco de protección que le garantice el goce de una serie de condiciones que le permitan desarrollar un plan de vida, que le asegure que esta sea llevada de manera digna y autónoma. Para ello es menester que el trabajador goce de condiciones que le permitan desarrollar ese plan de vida. En razón de lo anterior, dejar abierta la posibilidad de que en cualquier momento, un ciudadano presente la petición de ajuste del salario de los servidores públicos, representa una trasgresión a su plan de vida y a su derecho de irreductibilidad salarial.

El goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.¹¹

En ese sentido el salario, entendido como la contraprestación que recibe el trabajador por los servicios prestados, constituye un verdadero derecho, amparado no solo por la Constitución Federal, sino que también cuenta con

¹⁰ Tesis 1a. XCVII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Novena Época, Materia Constitucional, del rubro y esto siguientes: *"DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO."*

¹¹ Amparo en revisión 1780/2006. Lempira Omar Sánchez Vizuet. 31 de enero de 2007. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Derivado de este asunto véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 793, tesis aislada 1a. XCVII/2007; IUS: 172545.

protección a nivel convencional. Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano reconocen la importancia del salario.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 23 que toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactorias, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. En ese mismo sentido la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre establece en su artículo XIV el derecho de toda persona que trabaja a recibir una remuneración que le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia. Por lo que respecta al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el mismo determina que las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias debe asegurar, entre otras cosas, una remuneración que propicie mínimamente para todas y todos los trabajadores condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia¹². Sin que se aprecie del contenido de la norma esta protección.

Siguiendo con este desarrollo el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales reitera el derecho de obtener una vida digna y decorosa a través de una actividad lícita, el cual vincula a México, a garantizar en su legislación nacional una remuneración que asegure condiciones “de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción”¹³.

Es importante señalar que el Convenio sobre la protección del salario núm. 95, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México el 27 de septiembre de 1955, señala en el artículo 10 lo siguiente:

¹² Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹³ Artículo 7 Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales "Protocolo De San Salvador".

“Artículo 10

1. El salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional.

2. El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia.

Son diversos los derechos humanos interrelacionados al tema del salario, pues éste es un medio principal para asegurar una vida digna.

Tanto a nivel nacional, como internacional se protege la suficiencia del salario para cubrir las necesidades de las personas y sus familias.”

En ese sentido puede colegirse la invalidez de la norma local, en función de que afecta derechos humanos que gozan de protección constitucional, por esta razón resulta evidente que la vigencia de un precepto como el impugnado genera inseguridad jurídica respecto a las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma y es incompatible con los artículos 123 apartado B fracción IV y 127 de la Constitución Federal.

TERCERO. El primer párrafo del artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece un parámetro de regularidad en materia de derechos humanos que posibilita la negación de derechos humanos, so pretexto de contradecir el texto local, aun cuando los mismos sean protegidos en la Constitución Federal o los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, transgrediendo con ello el principio de supremacía constitucional en materia de derechos humanos preceptos previsto en el artículo 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La disposición transitoria que se analiza señala que los derechos humanos reconocidos en la Ciudad de México antes de la entrada en vigor de su

Constitución mantendrán vigencia y se aplicarán conforme al principio de progresividad en todo lo que no se oponga a la misma Constitución local.

Sin embargo, esa disposición afecta la supremacía constitucional en materia de derechos humanos, que descansa en el primer párrafo del artículo 1° constitucional el cual reconoce los derechos humanos, en sentido amplio, cuyas fuentes son la Constitución Federal y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte.

El párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución Federal, prevé que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esa Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Así, se establece que todas las personas gozarán de estos derechos, sin precisar que los mismos queden sujetos a las determinaciones legislativas de cada entidad federativa, sino que generaliza y prevé su garantía en toda la Unión.

En contravención a estos preceptos, el primer párrafo del artículo octavo transitorio establece una condición para reconocer la vigencia de los derechos humanos y su aplicación progresiva bajo la condición de que los derechos humanos no se opongan a la constitución local.

Con esa disposición se establece la posibilidad de negar reconocimiento a derechos humanos, y no solo esto, sino que transgrede las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, bajo los cuales se insta a las autoridades en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La valoración de los derechos fundamentales ha de apreciarse como relacionada de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante

otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad)¹⁴.

Por lo anterior, los derechos humanos positivados se tratan sólo de estándares mínimos, que también actúan como principios que representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, porque conducen a su realización y observancia plena e inmejorable a favor del individuo, al orientar el proceder de toda autoridad sin que estos puedan limitarse negarse o incluso desprotegerse por la sola vigencia de una norma jurídica, como es la constitución local, que por sí misma no llega a abarcar la completitud del sistema de derechos humanos, para permitir negarse aquellos derechos que desentonen con la letra de su texto.

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la "Masacre de Mapiripán vs Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, de ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", o como en el caso que nos ocupa se desaplican.

¹⁴ Poder Judicial de la Federación, en la Tesis IV.2o.A.15 K (10a.) publicada la Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012., Décima Época, Materia Constitucional, página 1946, de rubro siguiente: "PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES."

Debido a que los derechos humanos están relacionados entre sí, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, o que unos pueden reconocerse y otros no, por el contrario deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados.

En virtud del artículo 1° en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundante y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano. De modo que se configura un principio de supremacía constitucional en materia de derechos humanos que puede ser ampliado, pero contrario a este sistema el texto impugnado plantea desconocer derechos humanos por no formar parte del contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México.

La Constitución Federal no faculta a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a establecer y limitar el reconocimiento y protección de los derechos humanos de sus habitantes a los que contemple en el texto de su constitución local. Por eso, el precepto impugnado se posiciona como un principio interpretativo en materia de derechos humanos inválido, por trastocar la regla prevista para este efecto en el artículo 1° Constitucional, que cómo se ha referido prevé que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales con la garantía de favorecer su protección en sentido amplio y no su restricción.

A mayor abundamiento de lo anterior, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 Constitucionales lleva a concluir, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, Federal resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia.

Por lo que hace al orden jurídico constitucional, debe precisarse que el bloque de los derechos humanos establece las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de todos los órdenes jurídicos, y por ende, además de establecer las reglas funcionales de las autoridades de los demás órdenes normativos, tiende a preservar la regularidad en dicho ejercicio, mandando que se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal.

En ese sentido, los Poderes Constituyentes de los Estados quedan vinculados al sistema de derechos humanos que deriva de la propia naturaleza de la Constitución General de la República y su efecto en la actuación de todas las autoridades del Estado mexicano en el ámbito de sus respectivas competencias, pues el parámetro de la regularidad de la Constitución Federal de modo alguno forma parte de la autonomía funcional con las que cuentan las entidades federativas, por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación atento a la regla prevista en el artículo 124 de la Carta Magna.

Consecuentemente, no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentar, matizar o de cualquier forma referirse a él parámetro de interpretación y reconocimiento de derechos humanos, porque, de permitirse esa regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado mexicano, se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas.

Atendiendo a lo anterior, se colige que el ejercicio parámetro de regularidad en materia de derechos humanos está previsto y definido por la Constitución Federal y, tratados internacionales, en esa medida, no hay lugar para que las entidades federativas puedan condicionar el reconocimiento de derechos humanos a los explícitamente señalados en sus textos constitucionales locales; pues tal como se ha señalado las normas relativas a los derechos humanos se

interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de donde se desprende una supremacía de estas en materia de derechos humanos.

La vigencia de este precepto generaría un sistema verdaderamente complejo en el que sea cada Constitución local sea **la que defina su propio sistema de control de parámetro de regularidad** generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta que, se insiste, se encuentra regulado y definido por la propia Constitución Federal.¹⁵

Por tanto queda patente que la Constitución de la Ciudad de México no es parámetro de regularidad en materia de derechos humanos, para condicionar la vigencia, aplicación o de reconocimiento de derechos humanos. Por lo que debe invalidarse este artículo por contener una regla que posibilita la negación de derechos humanos, al contradecir el texto local, aun cuando los mismos sean protegidos en la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los diversos artículos impugnados de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el día 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que

¹⁵ Sentencia acción de inconstitucionalidad 75/2015, Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán, pág. 27.

estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

No omito mencionar que ante esta Comisión Nacional, acudieron diversos actores de la sociedad para presentar diversa solicitudes de interposición de acción de inconstitucionalidad, las cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento (Se acompañan como Anexo cuatro).

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por la Secretaría que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del día 5 de febrero de 2017 en el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

4. Copia Simple. De observaciones formuladas por la Organización Early Institute.

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada en tiempo y formal la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 3 de marzo de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS