

Ciudad de México a 30 de agosto de 2019.

**DIP. JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL PLENO
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
I LEGISLATURA
P R E S E N T E**

La que suscribe Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 69, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4 fracción XXI y 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y 5, fracción II, 98, 332 y 335 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, el Estado mexicano entró en un cambio sustantivo que parte del reconocimiento de los derechos humanos, lo que conllevó una rematerialización de su contenido para establecer principios, derechos y libertades básicas para el desarrollo de una sociedad que pone en el centro el respeto, promoción y garantía de esos bienes constitucionales.

Los derechos humanos y libertades, con base en la reforma antes referida entraron en un proceso de constitucionalización que trajo consigo la declaración de titularidad por parte de las personas tanto físicas como jurídicas,¹ es decir que el margen de protección no solamente debe de abordarse desde la naturaleza del ser humano, sino también desde la custodia de los fines que tiene la persona en su vida en sociedad.

¹ Véase lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 56/2011.

Lo anterior se afirma, dado que la teoría de los derechos humanos que busca consolidar el Estado mexicano, debe realizar la diferenciación de los derechos humanos y los derechos constitucionalizados, es decir, aquellos que únicamente por su naturaleza formal le corresponde a la persona humana y otros que establecidos en el orden constitucional, su protección también puede abarcar a las personas morales o jurídicas, con lo que se puntualiza la concepción de los derechos fundamentales.

Al respecto, el profesor Alfonso Herrera García, sostiene que con dicha reforma se:

“ordenó una interpretación de los derechos humanos conforme a la Constitución y los tratados siempre a favor de la protección más amplia para las personas; y expresó como obligación de todas las autoridades la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (todo ello como parte del nuevo artículo 1°)”²

Ampliado con ello, el margen de reconocimiento de los derechos no solo a lo previsto en el texto constitucional sino también en los instrumentos internacionales sobre la materia, formado así un “parámetro de regularidad constitucional”,³ que limita las actuaciones de los Poderes públicos y privados a lo previsto en estos textos fundamentales, que cumplen con un deber de amparo y procuración de los principios fundamentales en ellos establecidos.

Cabe precisar que tal como lo sostiene el profesor Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son elementos sustantivos que se convierten en la esfera de lo no decidible para el Estado;⁴ bajo la obligación de carácter objetivo de atender a su promoción, protección y respeto irrestricto.

²HERRERA Alfonso, “ELEMENTOS DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL NACIONAL, COMPARADA Y SUPRANACIONAL”, Primera Edición, Porrúa, México 2017, pp. 183-184.

³ Véase lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011.

⁴ FERRAJOLI Luigi, “La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político”, Primera Edición, Trotta, Madrid, España, 2014, p. 96-97.

En ese contexto, es importante resaltar que el objetivo del Constituyente de la Ciudad de México a partir de la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México, que entró en vigor el 7 de septiembre de 2018, es por una parte, armonizar los derechos establecidos en la Constitución Federal y con ello, consolidar a esta Ciudad como un agente que procura el ejercicio integral de los mismos, y por otra, ampliar su tutela, es decir, establecer además de mecanismos y metas para lograr su efectivo cumplimiento, un desdoblamiento de derechos que busca en el ámbito de las atribuciones de esta Ciudad sobre la materia, ampliar su reconocimiento y generar una promoción que busca una efectividad mayor.

Ahora bien, junto con el reconocimiento de los derechos humanos de fuente nacional e internacional, también se incorporaron a rango constitucional principios rectores como lo son los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales se convierten en imperativos a través de los cuales corre la gradualidad y efectividad de esos bienes constitucionales.

Al respecto, el principio de progresividad de los derechos humanos, reconocido en el artículo 1^a de la Constitución Federal,⁵ 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ y 5 de la Constitución Política de la Ciudad de México, juega

⁵ “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. Párrafo reformado DOF 10-06-2011.

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. Párrafo adicionado DOF 10-06-2011.

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. (...)

⁶ “Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

un papel de suma importancia para la efectividad de estos y el cumplimiento en los Estados constitucionales de Derecho, dado que se presenta con una doble funcionalidad en razón de la imposición de la obligación del Estado mexicano de buscar su paulatina y constante evaluación en su goce y ejercicio, así como la no admisión de medidas restrictivas o regresivas que disminuyan injustificadamente dichos derechos y que no busquen el equilibrio de los derechos y libertades.

Sobre dicho principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo al resolver el amparo directo en revisión 2524/2015, que la “progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su contenido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evaluación de dichas normas para ampliar su alcance de protección (...)”.

Indicado también, que este principio no solamente se condiciona a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sino que irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, lo cual “no solamente se relaciona con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual (...)”

Sentando con ello, un criterio indispensable en la conceptualización y alcances del principio de progresividad que impone, tantas interpretaciones favorables o menos restrictivas para los operadores jurisdiccionales bajo el amparo de la aplicación del principio pro persona, así como la evolución de las normas sobre derechos humanos, tema que le compone a este órgano legislativo.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Acevedo Buendía y otros contra Perú, sostuvo que efectividad de los derechos si bien no puede lograrse en un breve periodo de tiempo y que, en esa medida requiere un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país el asegurar dicha efectividad, los Estados tienen un deber de adoptar providencias legislativas y medios necesarios tanto

financieros como económicos para lograr la efectividad de los derechos que hayan reconocido.⁷

Asimismo, puntualizó que dicho principio de progresividad si bien está condicionado al de no regresividad, éste último **no debe de ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho**; dado que dichas medidas pueden tender a equilibrar razonablemente el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos expresamente, o bien a incrementar el grado de tutela de uno diverso.

En el mismo contexto, la Corte Constitucional Colombiana, en la sentencia **C-443/09 CC**, preciso que el mandato de progresividad tiene dos contenidos que son complementarios, “por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad; y por otra, también implica un sentido de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos (...)”.

De igual forma, **puntualizo que la regresividad de una medida no conduce automáticamente a su inconstitucionalidad, ya que la misma puede ser justificada y además adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia.**

Con lo que se sienta jurisprudencialmente, un estándar de doble dimensión para el principio de progresividad ya que implica un derecho del que gozan las personas para que se les reconozca los derechos establecidos en el “parámetro de regularidad constitucional” y por otra parte, una obligación para que el Estado buscar mecanismos para una satisfacción progresiva de esos derechos o de los propósitos constitucionales que tiene el Estado.

Por otra parte, Tribunal Constitucional de Portugal, en la sentencia **39/1984**, sostuvo que si la Constitución impone al Estado la realización de una determinada tarea, cuando esta se lleva a cabo pasa a tener protección directa del orden constitucional, y el Estado está obligado a abstenerse injustificadamente de atener contra la realización de ese derecho.

⁷ Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.

Cuestión que engloba también la protección que ofrece el principio de progresividad, en virtud de que la implementación de políticas legislativas sobre la custodia de un derecho humano, deben de ser atendidas como parte de la visión que ofrece el texto fundamental, con lo que una vulneración de la misma, sería tanto como transgredir el orden constitucional, el cual debe de ser reparado y atendido de manera predominante.

Conforme a lo anterior el gobierno de esta Ciudad de México tiene la obligación de adoptar medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos, los instrumentos internacionales sobre la materia que se hayan ratificado, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes que sobre la materia emanan de ella, así como por las interpretaciones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, formando con ello un “parámetro local de constitucionales”, cuyo objetivo principal debe de atender a la procuración y salvaguarda los derechos humanos.

Bajo esa noción, y en la obligación que tiene este órgano legislativo, en el correcto funcionamiento del principio de progresividad de los derechos fundamentales en el **marco del ejercicio legislativo**, la iniciativa que se propone, busca conceptualizar de manera correcta, los tres elementos que rigen a dicho principio, a saber:

1. Gradualidad;
2. Progreso; y
3. No regresividad (lato sensu).

Lo propio, bajo el esquema de reconocimiento que prevé el artículo 5 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en atención a los elementos que rigen el principio de progresividad. Los cuales cumplen con una función primordial de la evolución y eficiencia de los derechos humanos en el ámbito legislativo; desde dos perspectivas:

1. Ampliación de derechos en la Constitución y las leyes que de ella emanen; y
2. Limitación de derechos reconocidos únicamente cuando se busca generar un equilibrio razonable de los derechos y libertades con un propósito

constitucional, o a incrementar el grado de tutela de uno diverso dada su preeminencia.

Con base en lo expuesto, la presente iniciativa busca darle contenido al principio de progresividad y no regresividad **en el ámbito legislativo**; en la inteligencia de que el principio de regresividad únicamente tiene vigencia si la medida legislativa implementada de manera negativa busca proporcionar un equilibrio razonable de los derechos y libertades con un propósito constitucional, o a incrementar el grado de tutela de uno diverso, en atención a que los derechos se centran en un marco de optimización y no operan como absolutos.

Por lo precisado, con la aprobación de la reforma que se propone, la Ciudad de México se situara como una entidad liberal en el contexto de los derechos, que reconoce las implicaciones que tiene el principio de progresividad en la adopción de medidas concretas en **materia legislativa**, para el fortalecimiento del ejercicio integral de los derechos reconocidos en el marco de la Constitución Política de la Ciudad de México y de las leyes que de ella emanen, buscando un equilibrio en la aprobación de reformas o modificaciones legislativas que tiendan a ampliar o limitar un derecho; empero, siempre buscando un fin constitucional o en aras de armonizar el ejercicio de los derechos y libertades, con un propósito constitucional válido.

Por lo anterior se considera procedente adecuar la redacción del rubro y del artículo 70 de nuestra Constitución Local, reforzando el principio de progresividad, con su correlativo de no regresividad, de acuerdo con la siguiente propuesta:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p align="center">Progresividad constitucional</p> <p>Artículo 70. En materia de derechos y libertades reconocidos en la Ciudad de México, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, podrán reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos de las personas, <u>nunca en su menoscabo.</u></p>	<p align="center">Progresividad de los derechos en el ámbito legislativo</p> <p>Artículo 70. Los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución y las leyes que de ella emanen, gozan de progresividad y gradualidad. Podrán reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, atendiendo al principio de no regresividad.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de éste H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE REFORMA AL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, para quedar como sigue:

Artículo 70.

Progresividad de los derechos en el ámbito legislativo

Los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución y las leyes que de ella emanen, gozan de progresividad y gradualidad. Podrán reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, atendiendo al principio de no regresividad.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

A T E N T A M E N T E

DIP. YURIRI AYÁLA ZÚÑIGA.