



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 77
TOMO I

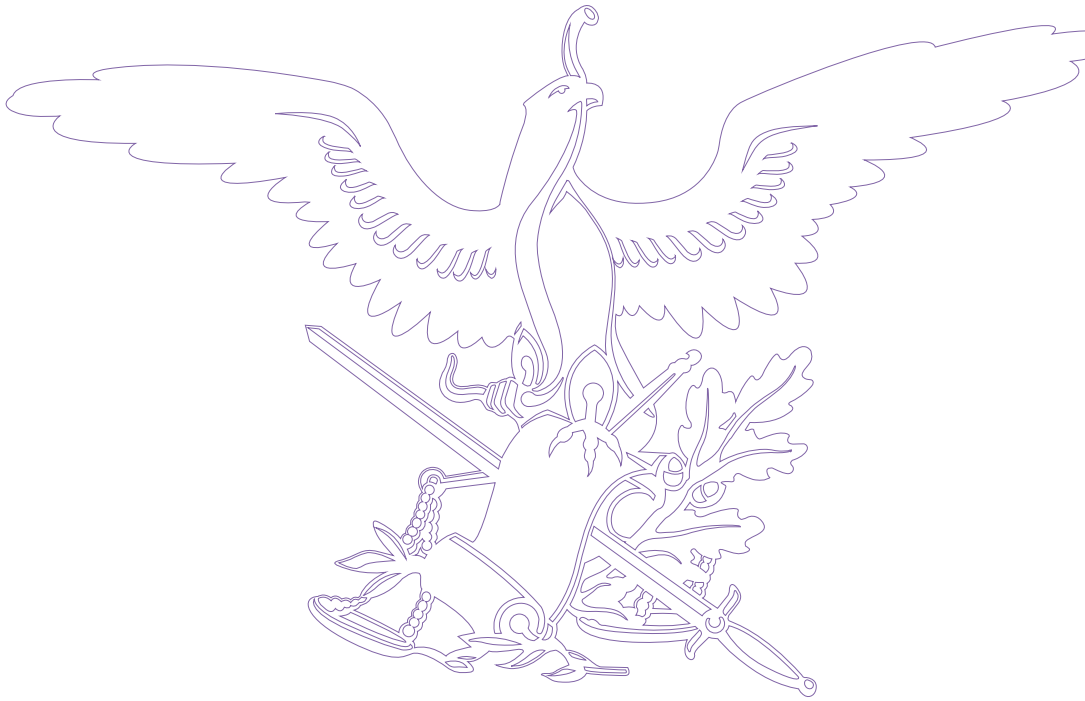
Agosto de 2020

Pleno (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 77
TOMO I

Agosto de 2020

Pleno (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministra Ana Margarita Ríos-Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido	XV
Advertencia	XVII
Épocas	XXIII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo V)	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo V)	XXXV

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 5

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

5

■ **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2135

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por reiteración..... 2201

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis 2205

■ **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 3041

■ **Subsección 2**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 3061

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración 4291

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 4351

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 4455

■ Subsección 2

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 4459

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 4503

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración 5789

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 5953

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno 6279

■ Subsección 3

Ministro Presidente 6389

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 6409

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas 6799

Índice de Ejecutorias 6848

Índice de Votos 6867

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias
Constitucionales 7049

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	7201
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	7205
Índice en Materia Constitucional.....	7211
Índice en Materia Penal	7217
Índice en Materia Administrativa.....	7227
Índice en Materia Civil.....	7239
Índice en Materia Laboral	7249
Índice en Materia Común.....	7259
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	7277
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	7301
Índice de Ordenamientos	7335

CONTENIDO



Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de 29 de agosto de 2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acordaran los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día 3 siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

En el Acuerdo General Número 16/2019, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2019, se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, así como de las ejecutorias y votos correspondientes, y que la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se publicará de manera electrónica mensualmente y contendrá asimismo la normativa, acuerdos y demás información que se ordene publicar.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis, ejecutoria, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA



En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas, de ejecutorias, de votos, de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, de normativa, acuerdos relevantes y otros, por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas. También se contienen dentro de su Séptima y Octava Partes, las sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como diversas cuya difusión estimen relevante.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguen de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2020 (10a.) 1a./J. 1/2020(10a.) 2a./J. 1/2020 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2020 (10a.) 1a. I/2020 (10a.) 2a. I/2020 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano

que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;

- El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto. En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;

- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;

- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;

- La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y

- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C. 1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito,

seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, así como la sigla o siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 P (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 A (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;

- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;

- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;

- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;

- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y

- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

I. 1o.C. 1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Quando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región) 1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).



Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del Semanario y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

PRIMER PERIODO (JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
SEXTA ÉPOCA	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

<p>SÉPTIMA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábicas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<p>OCTAVA ÉPOCA</p>	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011 y se integró por 34 tomos.</p> <p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de su <i>Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 5

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

II. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.

III. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE REALIZARLA EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO 1033, POR EL CUAL SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 11 Y 40 DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 27 DE JULIO DE 2018).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LOS CIENTO OCHENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DÍA EN QUE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS SE PUBLIQUEN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO 1033, POR EL CUAL SE REFORMARON LOS AR-



TÍCULOS 11 Y 40 DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 27 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí promovió acción de inconstitucionalidad, en contra del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, publicado en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado denominado "Plan de San Luis", el viernes veintisiete de julio de dos mil dieciocho.¹

2. La accionante plantea seis conceptos de invalidez en contra de la fracción XVIII del artículo 11² y de la fracción I del artículo 40³ de la ley referida,⁴ así como del proceso de reforma en su totalidad.

¹ Como consta a foja 66 vuelta del expediente.

² **Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** "La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: ... XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad tem-



3. En su primer concepto de invalidez argumenta principalmente dos cuestiones. Primero, que la redacción del texto de la reforma, así como su exposición de motivos dejan ver un sentido paternalista o proteccionista que es contrario al modelo social y que se ve a la persona con discapacidad en un estado de desventaja. Además, que obligar a la persona con discapacidad a tener una constancia para acceder al beneficio de acceso de uso exclusivo de las personas con discapacidad, viola en sí mismo los principios y derechos de dignidad e igualdad.

4. En su segundo concepto de invalidez, la accionante argumenta que el término "discapacidad temporal" es contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la convención"), primero, porque ésta define a la discapacidad como una deficiencia "a largo plazo", y porque la reforma impugnada implica igualar el término discapacidad a enfermedad.

5. En su tercer concepto de invalidez sostiene que la norma le da un tratamiento uniforme de las personas con discapacidad que no reconoce la diversidad entre los subgrupos con esta condición y, al no diferenciarlos, viola el principio de igualdad del artículo 1o. de la Constitución Federal. Por otro lado, argumenta la actora que la distinción entre "discapacidad" y "discapacidad temporal" debió estar justificada, al tratarse de una medida asistencial.

6. En el cuarto concepto la accionante manifiesta que la norma impugnada carece de mecanismos eficaces para garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, puesto que se limita al asistencialismo. Ade-

poral de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad."

³ **Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** "El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de la entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

"I. La expedición a las personas con discapacidad permanente, certificadas por la autoridad competente que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo; así como a las personas con discapacidad temporal, la expedición de permisos provisionales previa certificación y pago de derechos correspondientes, que les permita hacer uso de los estacionamientos exclusivos; ..."

⁴ Aunque a decir de la accionante impugna los artículos en su totalidad, del escrito presentado se deriva que impugna las fracciones referidas en este párrafo.



más, argumenta que es contraria al modelo de la convención, puesto que toma como único factor para tener acceso a la asistencia humana el que la persona tenga una condición de discapacidad, sin tomar en cuenta el entorno.

7. En su quinto concepto de invalidez aduce que se viola el derecho a la personalidad de las personas con discapacidad, al requerir una constancia que acredite su diferenciación respecto del resto de la sociedad.

8. Finalmente, en el último concepto de violación la accionante sostiene que se vulneró el artículo 4.3 de la convención, pues no se llevó a cabo la consulta a las personas con discapacidad que exige tal disposición convencional. Asimismo, argumenta que esta falta de consulta es el origen de los demás conceptos de invalidez, pues de haberse llevado a cabo, se habrían escuchado a los destinatarios de la norma y corregido los otros vicios que señala la accionante.

9. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **68/2018** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.⁵

10. El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por auto de veintiocho de agosto del dos mil dieciocho y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes; así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.⁶

11. **Informes.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí⁷ rindieron sus respectivos informes, en los que sostuvieron sendos argumentos.

⁵ Acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho. Foja 96 del expediente en que se actúa.

⁶ *Ibidem*, fojas 97-99.

⁷ Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de la entidad. *Ibidem*, fojas 187-188 vuelta.



12. **El Poder Ejecutivo** sostuvo que los actos impugnados no le son atribuibles, pues se refieren al proceso legislativo llevado a cabo por la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado y el accionante no dirige alguno de sus argumentos a la promulgación o publicación del decreto impugnado, actos que sí son propios de dicho poder. Además, establece que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "ley reglamentaria"), vinculada con el artículo 19, fracción VIII, ya que el promovente no señaló vicios propios sobre la promulgación y publicación del decreto impugnado.⁸

13. Por su parte, **el Poder Legislativo**⁹ argumentó que, contrario a lo que aduce la comisión actora, la deficiencia física, mental o sensorial que da lugar a la limitación de ejercer actividades puede tener origen variado y no es sólo el entorno el que determina una discapacidad. Hablar de una enfermedad física o mental discapacitante no es discriminatorio, sino que es uno de los orígenes posibles de discapacidad.

14. En cuanto al argumento del supuesto carácter proteccionista de las medidas adoptadas por el Estado, el Congreso Local respondió que resulta desacertado, pues la ley impugnada se armoniza con la convención. Además, se prevén garantías y derechos para las personas con discapacidad, tales como mecanismos de inclusión social, inclusión laboral, disposiciones de accesibilidad universal, acceso a seguridad jurídica, y se establecen obligaciones para las autoridades, a efecto de lograr una inclusión total de las personas con discapacidad.

⁸ Aplicó, por analogía, la tesis PC.I.A. J/50 A (10a.) de Plenos de Circuito, de título y subtítulo siguientes: "AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR NO HABERSE IMPUGNADO POR VICIOS PROPIOS EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE AQUÉLLAS ES NOTORIA Y MANIFIESTA, LO QUE PROVOCA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA." «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo III, octubre de 2015, página 2249, con número de registro digital: 2010098»

⁹ Por acuerdo de nueve de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por recibido el informe del Poder Legislativo de la entidad y con fundamento en el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria, estableció un plazo de cinco días hábiles a partir de que surtiera los efectos la notificación de dicho proveído, para que las partes formularan sus respectivos alegatos. *Ibidem*, fojas 282-283.



15. En cuanto al argumento de que las normas controvertidas violan el principio de igualdad, al no establecer una diferenciación dentro del subgrupo de personas con discapacidad, acorde con el modelo social, el Legislativo Local argumentó que, tanto de la exposición de motivos como de las porciones normativas impugnadas, se aprecia que se trata de disposiciones dirigidas específicamente a las personas con movilidad limitada temporal, a fin de garantizar el ejercicio del derecho de uso exclusivo de los lugares de estacionamiento durante el periodo que dure su discapacidad temporal. No existe la desigualdad a que hace alusión la promovente y la medida no sitúa en un mismo supuesto a personas con diferentes discapacidades.

16. Argumentó el Congreso Local que el texto normativo no realiza distinción o afirmación alguna que tenga como objetivo tácito o implícito homologar a la discapacidad con la enfermedad. Reconoce que de entre las múltiples deficiencias que una persona puede padecer se encuentran aquellas temporales, pero nunca bajo la premisa de que ello subraye una condición de enfermo que conlleve a una definición estereotipada hacia la discapacidad o que permita suponer un tratamiento de inferioridad biológica o fisiológica de las personas con discapacidad. Alegó también que las constancias médicas permiten que las personas con una discapacidad temporal hagan uso de los cajones de estacionamiento y están dirigidas a evitar un uso indebido de éstos.

17. Finalmente, sostuvo que no estaba obligado a llevar a cabo una consulta previa a la aprobación de la reforma impugnada, pues no se verifica el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la convención. El decreto impugnado no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia convención, sino el reconocimiento de derechos y prestación de servicios para las personas con discapacidad que es una función que ejerce el Estado para proteger a la sociedad.

18. **Cierre de instrucción.** Una vez que fueron recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de la parte actora y encontrándose instruido el procedimiento, con fecha cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se puso el expediente en estado de resolución.¹⁰

¹⁰ Foja 290 del expediente.



II. Competencia

19. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, 1o. de la ley reglamentaria y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se cuestiona la constitucionalidad de normas generales.

III. Oportunidad

20. El artículo 60 de la ley reglamentaria prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹¹

21. En el caso, el decreto impugnado se publicó en la edición extraordinaria del periódico oficial del gobierno del Estado el viernes veintisiete de julio de dos mil dieciocho,¹² por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el sábado veintiocho de julio de ese año y concluyó el domingo veintiséis de agosto siguiente. Si el escrito de demanda fue recibido en esta Suprema Corte el viernes veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. Legitimación

22. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticiona-

¹¹ **Artículo 60 de la ley reglamentaria.** "El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹² Cuaderno principal, fojas 235-237.



ria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

23. En el caso, Jorge Andrés López Espinosa actúa en representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, con personalidad acreditada mediante copia certificada del acuerdo de designación de treinta de marzo de dos mil diecisiete, emitido por la LXI Legislatura del Estado de San Luis Potosí.¹³

24. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con la fracción VII del artículo 26 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí.¹⁴ Por lo tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

V. Causales de improcedencia

25. El Poder Legislativo no sostuvo alguna causal de improcedencia, mientras que el Poder Ejecutivo Local refirió que se verificaba la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁵ al relacionarse con la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,¹⁶ pues el promovente no señaló vicios propios de los actos de promulgación y publicación del decreto impugnado.

¹³ Foja 67 del expediente

¹⁴ **Artículo 26** de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí.

"La Comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁵ **Artículo 20 de la ley reglamentaria.** "El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

¹⁶ **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes:



26. Al respecto, se desestima la mencionada causal de improcedencia, ya que el Poder Ejecutivo está involucrado en el proceso legislativo de las normas impugnadas, pues, al promulgarla y publicarla, le da plena validez y eficacia.¹⁷

27. Puesto que las partes no alegaron alguna otra causal de improcedencia ni este Tribunal Pleno aprecia alguna otra de oficio, continuamos con el estudio de la cuestión planteada.

VI. Estudio

28. La accionante plantea seis conceptos de invalidez en contra del decreto que reforma la fracción XVIII del artículo 11¹⁸ y la fracción I del artículo

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

¹⁷ Tesis P./J. 38/2010 de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, «con número de registro digital: 164865».

¹⁸ **Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** "La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: ... XVIII. Acreditar los casos de discapacidad temporal, para que los ciudadanos puedan realizar el trámite necesario ante las autoridades correspondientes para obtener los permisos de estacionamientos en áreas de discapacitados."



40¹⁹ de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí,²⁰ así como del proceso de reforma en su totalidad.

29. Dado que la actora alega la inconventionalidad del decreto impugnado por la ausencia de consulta a las personas con discapacidad dentro de su proceso legislativo y de esta cuestión depende el estudio ulterior de los demás argumentos de la comisión actuante, la estudiaremos en primer lugar.

30. El Congreso de San Luis Potosí, como admitió al rendir su informe, no llevó a cabo consulta alguna a la población con condición de discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación de los preceptos impugnados. En ese sentido, lo que tenemos que determinar es si la ley reformada debió ser sujeta a consulta o no.

31. La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "convención") que establece lo siguiente:

"4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

32. Para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad, resulta relevante destacar algunas cuestiones del contexto

¹⁹ **Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** "El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de la entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

"I. La expedición a las personas con discapacidad permanente, certificadas por la autoridad competente que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo; así como a las personas con discapacidad temporal, la expedición de permisos provisionales previa certificación y pago de derechos correspondientes, que les permita hacer uso de los estacionamientos exclusivos."

²⁰ Aunque a decir de la accionante impugna los artículos en su totalidad, del escrito presentado se deriva que impugna las fracciones referidas en este párrafo.



en el que surge y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

33. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda²¹ favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

²¹ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a.) de rubro y texto siguientes: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.—La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversas funcionalidades, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar— que atenúan las desigualdades.". Localización: [TA], Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página 634, 1a. VI/2013 (10a.), «con número de registro digital: 2002520».



34. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

35. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la convención y su pertinencia para esas personas.²²

36. Por tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales, es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

Análisis del caso concreto

37. Aunque la comisión accionante impugna los artículos 11 y 40 en su totalidad (se subrayan las porciones reformadas), sus argumentos giran únicamente en torno a las siguientes fracciones de los mismos:

Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. "La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: ... XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las per-

²² Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.



sonas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad, y ..."

Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. "El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de la entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos: I. La expedición a las personas con discapacidad así certificadas por la autoridad competente, que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad permanente; y de permisos provisionales con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad temporal, que les permita hacer uso de los cajones de estacionamiento exclusivos."

38. La modificación a estos artículos implicó aumentar el universo de personas que pueden acceder a un régimen especial de lugares de estacionamiento reservados. Esto previsiblemente podría suponer una disminución en el derecho de accesibilidad de las personas que tienen una discapacidad permanente (únicas beneficiarias de la medida en el régimen anterior), porque los efectos de la medida tienen por objeto un bien escaso: los cajones asignados a la población con discapacidad en los estacionamientos públicos. Y respecto de las personas con discapacidad temporal, supone una mayor garantía a su derecho a la accesibilidad. Esto significa que a raíz de la medida impugnada, el acceso de la población con discapacidad, tanto permanente como temporal, se ve afectado.

39. Por estas razones, no queda duda de que la medida afecta a las personas con discapacidad y, por ello, se debió de haber llevado a cabo la consulta. Dado que el legislador confirma en su informe que no se llevó a cabo consulta alguna, el incumplimiento de esta obligación resulta suficiente para invalidar la totalidad de los preceptos impugnados.

40. Sin la consulta respectiva, no es posible saber con certeza si las medidas benefician o perjudican a las personas con alguna discapacidad y, por tanto, si tienen en efecto resultados progresivos o regresivos. Adicionalmente, una consulta estrecha es necesaria, pues puede darle al Legislativo Local más elementos para entender de mejor manera la problemática que motiva la



medida y diseñar así instrumentos más adecuados para eliminar las barreras del entorno.

41. Por todas estas razones es que encontramos fundado el concepto de invalidez de la comisión actuante que argumenta la inconventionalidad del decreto impugnado por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Como hemos declarado inválido la totalidad del decreto impugnado, es innecesario abordar los restantes conceptos de invalidez.²³

VII. Efectos

42. En términos de los artículos 41, fracción IV²⁴ y 45, párrafo primero,²⁵ en relación con el 73 de la ley reglamentaria,²⁶ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

43. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez del Decreto 1033 por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, por no haber realizado el Congreso Local una consulta pública previa a las personas con discapacidad.

²³ Véase la tesis P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».

²⁴ **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "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."

²⁵ **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

²⁶ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



44. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.

Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esta sentencia.

45. Sin embargo, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",²⁷ este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*" y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

46. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos: **a)** consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); **b)** se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificul-

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, «con número de registro digital: 170879».



tades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); **c)** se posterguen por un lapso razonable; o, **d)** inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

47. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá efectos a partir de los **ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación los resolutivos de la presente ejecutoria**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida sin que el Congreso de San Luis Potosí pueda emitir una nueva medida, atendiendo previamente a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria, respecto a su obligación de practicar consulta previa a las personas con discapacidad.

48. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, en términos del apartado VI de esta sentencia, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publiquen los puntos resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publiquen los resolutive de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma declarada inválida, en la inteligencia de que el Congreso de San Luis Potosí no podrá



emitir una nueva medida sin practicar la consulta previa a las personas con discapacidad. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular genérico.

El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente genérico.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando expedito el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Si bien comparto el proyecto, el presente voto concurrente tiene como finalidad abundar en las características que debe reunir la consulta a personas con discapacidad.¹ Considero que el alcance de la consulta debe interpretarse en el marco de la convención y de los principios que la inspiraron. Uno de los principios rectores de la convención que incide directamente con la obligación de consultar a las personas con discapacidad es el de incluirlas en igualdad de condiciones que las demás personas en los procesos de consulta, pues quienes tienen esa condición forman parte de la diversidad humana. La política regulatoria, judicial y gubernamental se ha regido en esta materia (personas con discapacidad) bajo el criterio absoluto de la heterorreulación, lo cual es causa, en éste como en otros terrenos, del divorcio entre la forma (legal, judicial, etcétera) y las necesidades reales de la sociedad o, como en este caso, de los grupos vulnerables. Por ello, la consulta actualiza el lema de las personas con discapacidad, que dice: "nada acerca de nosotros, sin nosotros".

Ciertamente, las personas con discapacidad son un colectivo difuso que no tiene autoridades propias, además de que las asociaciones que las representan no abarcan a todas las discapacidades, ni a todas las personas con discapacidad. Sin embargo, su carácter difuso y la dimensión asociativa no impiden que se lleve a cabo la consulta prevista en el artículo 4.3 de la convención: únicamente se debe imprimir a la consulta de ciertos rasgos particulares derivados precisamente de las características mencionadas.

La consulta debe reunir, al menos, las siguientes características para que sea acorde con la convención y con los principios que la inspiran:

- a) Debe ser previa –en este sentido se ha manifestado la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en el informe de 12 de enero de 2016– pues de ese modo se garantiza la plena y eficaz participación de las personas con discapacidad en las cuestiones que les atañen (legislación,

¹ Artículo 4. ... 1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"...

"3. [Elaborar y aplicar] legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad ... celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



políticas y programas). Para ello, es preciso que se establezcan mecanismos formales ad hoc y cauces institucionales en todos los niveles (ya sea mesas redondas, diálogos participativos, audiencias y consultas públicas en línea, etcétera).

- b) Otro rasgo esencial que debe revestir la consulta es su accesibilidad; de modo tal que permita la participación de las personas con discapacidad cualquiera que sea su discapacidad. Los mecanismos de consulta deben ser flexibles, con marcos de tiempo adecuados y asistencia técnica necesaria para garantizar la participación efectiva. Para ello, se requiere que existan formatos de lectura fácil, información en lengua de señas, además de la accesibilidad de los edificios en los que lleve a cabo la consulta, etcétera. En este aspecto debe tomar en cuenta los apoyos y ajustes necesarios para garantizar la intervención de todas las personas con discapacidad en la consulta.
- c) La consulta debe ser pública y transparente con plazos razonables y objetivos específicos; debe informarse ampliamente sobre el procedimiento a seguir, la materia a regular, la naturaleza, necesidad, contenido y pertinencia, y debe dirigirse a todas las personas con discapacidad y no sólo a un tipo de discapacidad, cualquiera que sea la materia. En otras palabras, debe facilitarse que las personas con discapacidad cuenten con los elementos necesarios para expresar su opinión.

En consecuencia, una consulta estrecha debería estar organizada sobre la base mínima de los principios de publicidad, transparencia e igualdad, esto en el sentido de que todas las organizaciones que representan a las personas con condiciones del espectro autista deberían tener la oportunidad de estar suficientemente enteradas de reuniones cuyos fines sean los de preparación de trabajos sobre diseño de legislación, su aplicación y creación de políticas públicas en la materia. Además, tal convocatoria debería ser expedida por las autoridades legislativas correspondientes asegurándose de que las organizaciones puedan estar por enteradas en circunstancias de igualdad.

Aunado a lo anterior, es de considerar, como lo señala la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en su informe de 12 de enero de 2016, el enorme beneficio que tiene la consulta para las personas con discapacidad en orden al mejor desarrollo de sus habilidades de promoción y negociación que les permiten expresar sus puntos de vista, y así conseguir un trato más incluyente y participativo.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

En sesión celebrada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, en la que solicitó la invalidez del Decreto 1033, por el que se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial Local el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

Suscribo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales me pronuncié por la invalidez del decreto impugnado, así como aquellas por las que me aparté del parámetro propuesto en la consulta sometida a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno.

A. Fallo del Tribunal Pleno

El proyecto proponía declarar la invalidez de la totalidad del decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, conclusión con la cual coincidimos la mayoría de los Ministros.

Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en el seno del Tribunal Pleno. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad. El segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas. A continuación, detallo con mayor amplitud estos criterios:

El proyecto establecía que, conforme al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad existe obligación de consultarles en los procesos de elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la convención, así como en la adopción de decisiones relacionadas con ellas.

Respecto a qué debe entenderse por "cuestiones relacionadas con personas con discapacidad" precisaba que se trata de asuntos que tengan un **impacto específico** en el grupo, por lo que *no es suficiente que la norma mencione la palabra discapacidad*, pues es necesario analizar los *efectos concretos* de



la misma. De igual manera, el hecho de que la palabra discapacidad no esté contenida en un precepto, no implica que no tenga relación con el grupo, pues pueden existir disposiciones aparentemente neutras, cuyo efecto o resultado conlleve a una diferenciación o exclusión desproporcionada del mismo, por lo que es necesario analizar si tiene *efectos concretos y específicos* en las personas con discapacidad.

En relación con este **impacto específico** se exponía que no es necesario consultar en cada proceso legislativo, administrativo o de otra índole, sino sólo donde los efectos de la disposición o política pública afecten a las personas con discapacidad de manera *desproporcional o específica*. Así, se concluía que existe obligación de consultar cuando una norma que menciona explícitamente la palabra discapacidad o es aparentemente neutra tiene un impacto específico. Además, dicha obligación sólo surge cuando se va a modificar el régimen de derechos u obligaciones de personas con discapacidad, es decir, cuando el contenido normativo impugnado es **novedoso**.

Finalmente, el proyecto consideraba que las consultas a las personas con discapacidad deben ser previas, basadas en el respeto mutuo, el diálogo significativo, la buena fe y mediante procedimientos transparentes e inclusivos. De igual manera, exponía que deben ser accesibles, comprensivas a todas las discapacidades y con la participación de organizaciones de personas con discapacidad y no sólo las que están dirigidas a ellas.

Derivado de que no fue posible construir una postura mayoritaria con relación a estos puntos, la sentencia ya no se pronuncia en relación a cómo determinar cuándo se debe llevar a cabo una consulta previa y qué requisitos deben cumplir las mismas.

En esta tesis, se declaró la invalidez del Decreto 1033 sobre los siguientes argumentos: **i)** la modificación a los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí implicó aumentar el universo de personas que pueden acceder a un régimen especial de lugares de estacionamiento reservados para comprender a quienes tienen una discapacidad temporal, lo que supone una disminución en el número de lugares para personas con discapacidad permanente; **ii)** por tanto, la medida afecta a las personas con discapacidad y, por ello, se debió haber llevado a cabo una consulta; **iii)** no obstante, el legislador local informó que no llevó a cabo consulta alguna.



B. Motivo de la concurrencia

A continuación, me pronuncio sobre las razones por las cuales me aparté de los parámetros propuestos y desarrollo con mayor amplitud los criterios que he expuesto anteriormente sobre tales temas.

Como he sostenido previamente,¹ el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad² es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos, la presente acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas discapacitadas tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arrije.

¹ Por ejemplo, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 96/2014.

² **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 4. Obligaciones generales.

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

2 (sic). "Los Estados Partes en la presente convención,

"...

"o] Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, ..."



En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado* o *intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que, por lo general, están marginados de la esfera política.

Por ello, en la sesión en que se discutió el presente asunto, me aparté de los argumentos que condicionaban la obligación de realizar consultas previas a aquellos casos en que se *pretenda* modificar el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad o cuyo *resultado* sea la creación de un marco normativo novedoso. Esto es, con exclusión de aquellos supuestos cuya finalidad sea que una disposición ya decidida surta sus efectos en los distintos ámbitos normativos o de política pública, y donde a mi juicio se toman las determinaciones que afectan en mayor medida la vida diaria de las personas con discapacidad, en tanto ahí se materializan y aterrizan el contenido de sus derechos.

Al respecto, se citaba como ejemplo la acción de inconstitucionalidad 89/2015, en la que se analizó la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. En dicho asunto, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte consideró que no era necesario realizar una consulta previa, al tratarse de una legislación que implementaba o armonizaba legislación superior. En el voto particular que formulé en relación con dicha acción, sostuve que el Congreso del Estado de México debió celebrar una consulta que garantizara la participación efectiva de las personas con discapacidad o sus representantes respecto a la forma en que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista sería *implementada* en esta entidad federativa.

Considero que acotar la procedencia de las consultas a decisiones *novedosas* restringe la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, atento a que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece una obligación del Estado de consultarlos, incluso, tratándose de la "aplicación" de leyes y políticas públicas.

Aunado a lo anterior, la falta de introducción de cuestiones novedosas en un régimen puede resultar precisamente de no haber tomado en consideración las



necesidades específicas del grupo y, como he dicho, son las decisiones en las cuales se aterrizan o materializan los derechos de las personas con discapacidad las que pueden tener mayor trascendencia en su vida diaria.

Reitero, es necesario reconocer que las personas con discapacidad siguen encontrando importantes barreras actitudinales, físicas, jurídicas, económicas y sociales para su participación en la vida pública, por lo que es indispensable impulsar procesos de participación e integración que garanticen los derechos de autonomía personal y libertad para tomar las propias decisiones, así como el principio de participación plena y efectiva.³ Así, siempre que se tome una decisión que afecte de manera directa o indirecta a las personas con discapacidad, tendrá que haber una consulta que recoja y refleje sus opiniones.

Lo anterior, en el entendido de que la referencia en una norma o política de la palabra discapacidad es indicativo de que esa determinación les involucra. Pero, también comprendiendo que la falta de mención expresa de la palabra discapacidad no exime de dar cumplimiento a la obligación de consulta cuando la acción tenga un impacto específico en el grupo. Es por esta razón que también me aparté de la acotación que hacía el proyecto en relación a que la mención de la palabra discapacidad en una norma no actualiza en automático la obligación de consultar al grupo.

Esto lo he sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 96/2014, en la cual se analizó la Ley de Movilidad del Distrito Federal. En dicho asunto me pronuncié por la inconstitucionalidad total de la ley, ya que establece una política pública acerca de la movilidad en la Ciudad de México, lo que necesariamente incide en las personas con discapacidad, *tanto en aquellos preceptos que contemplan la materia de discapacidad expresamente como en los que no hace ninguna mención explícita*, criterio que se ve reflejado en el voto particular que formulé con motivo de esa sentencia. Dicho de otra manera, argumenté que la falta de consulta impacta la totalidad de la legislación, porque determina el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en la parte que las contempla como en los aspectos en las que no.

³ Observación general no. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención, emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



Finalmente, en la discusión del presente asunto me aparté de los requisitos que deben cumplir las consultas, pues a mi juicio deben desarrollarse los lineamientos para establecer un estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad. Dicho estándar mínimo requiere la inclusión de los principios rectores de la convención contenidos en su artículo 3,⁴ cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad.

Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la convención, de los que conviene destacar el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

Principales ámbitos de participación

"1. Armonización jurídica

"83. Los Estados Partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legis-

⁴ "Artículo 3 Principios generales

"Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."



lación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.

- "84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.
- "85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

En el mismo sentido, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos



entre un público más amplio, a través de sitios *web* parlamentarios y por otros medios.

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."

Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la unión interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:⁵

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

⁵ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.



Así, para satisfacer la obligación de consulta a mi juicio es necesario que sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme **a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Convocatoria que se deberá informar de manera **amplia, accesible, por distintos medios** y en la que se deberá especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Por estas razones, coincido con la declaratoria de invalidez del decreto por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Sin embargo, me aparté de los parámetros propuestos con relación a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y los requisitos que deben cumplir, sosteniendo los que he expuesto en el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek, en la acción de inconstitucionalidad 68/2018.

En sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2018 bajo mi ponencia, en donde el punto jurídico a dilucidar tenía que ver con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

La mayoría votó con el proyecto en el sentido de que sí había obligación de consultar y, por tanto, el Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, publicado en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, resultaba inconstitucional por no haber llevado a cabo dicha consulta. Sin embargo, todos los Ministros se separaron de las consideraciones que a mi parecer llevaban a esta conclusión y que plasmé en el proyecto que presenté. A continuación expongo las razones que dieron sustento a mi voto en este asunto y conforme a las cuales votaré en los subsecuentes asuntos en torno a la consulta de personas con discapacidad.



Para decidir si en el caso que nos ocupa y en otros asuntos futuros similares se debe invalidar una disposición impugnada por falta de consulta, considero que debemos preguntarnos si la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la convención) o derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.

De la lectura del artículo 4.3. de la convención¹ queda claro que toda acción pública que tenga por objeto hacerla efectiva constituye una cuestión relacionada con las personas con discapacidad. Sin embargo, debemos determinar cuándo un proceso de adopción de decisiones –distinto a la efectividad de la convención– tiene relación con las personas con discapacidad. Para este fin es útil hacer referencia a la interpretación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que plasmó en la Observación General número 7.² Aclaro que la referencia a este documento se debe a que constituye una guía interpretativa y orientadora que permite al juzgador tener parámetros objetivos para evaluar las acciones de las autoridades a la luz de sus obligaciones constitucionales y convencionales, a pesar de que la observación general de un Comité de Naciones Unidas no es de carácter obligatorio.

Así pues, en la Observación General número 7, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha interpretado el texto del artículo 4.3 de la siguiente manera (énfasis añadido):

"18. La expresión '**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**', que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Partes tener en cuenta la discapacidad mediante polí-

¹ **Artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

² Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.



ticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo ...**³

El término "cuestiones relacionadas con personas con discapacidad" también puede significar que la consulta no debe realizarse –y su ausencia no será causa de invalidez de las disposiciones impugnadas– cuando los preceptos que se analizan no tienen un **impacto específico** en las personas con discapacidad, en tanto que son personas con esta condición. En otras palabras, no basta que las repercusiones directas o indirectas de las disposiciones que se controvierten les afecten, si esta afectación se da en su condición de miembros de grupos más amplios, que también coinciden con las personas que no tienen una discapacidad. Por ejemplo, una disposición general de la Ley del Impuesto sobre la Renta les afecta, pero en su condición de ciudadanos mexicanos, por lo que dicho impacto no es específico.

En esta línea de razonamiento, aunque la mención de la palabra "discapacidad" en las disposiciones impugnadas puede ser una presunción de que se trata de cuestiones relacionadas con personas con dicha condición, no es suficiente para acreditarla. Para ello se requerirá analizar los efectos concretos que dichas disposiciones causan en estas personas.

Por otro lado, el hecho de que la palabra discapacidad no esté contenida en el precepto impugnado no implica, forzosamente, que no tenga relación con las personas con discapacidad. Ello, porque, como lo ha dicho la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, pueden existir disposiciones que aparentemente tienen un contenido neutro "pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social".⁴ En este caso se requerirá analizar si la norma tiene efectos concretos y específicos en las personas con discapacidad.

³ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párr. 18.

⁴ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse con-



Este criterio de impacto específico es compatible con la interpretación del artículo 4.3. de la convención, que ha emitido el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su Observación General número 7. En ésta se

ceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.—Amparo directo en revisión 1464/2013. Blanca Esthela Díaz Martínez. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.—Amparo directo en revisión 3327/2013. Norma Karina Ceballos Aréchiga. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.—Amparo directo 19/2014. 3 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario



refirió a que las autoridades de los Estados Parte pueden justificar no haber llevado a cabo consulta a personas con discapacidad, demostrando que la norma o política respectiva no tiene un "efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad". Es decir, la obligación del artículo 4.3 de la convención no pretende que las personas con discapacidad sean consultadas en cada proceso legislativo, administrativo y de otra índole, sino que deben ser consultadas sólo ahí donde los efectos de esa disposición o política pública les afectarán de manera desproporcional o específica por ser personas con discapacidad.

Cabe aclarar que la palabra "desproporcional" no puede entenderse en el sentido de que les repercutirá de manera negativa. Ello, porque la determinación de si algo beneficia o perjudica a las personas con discapacidad no puede hacerse a priori o sin consultar a las propias personas que son las únicas que pueden determinar si una norma o política pública les es benéfica. Si aceptáramos que se puede hacer esa determinación sin escuchar a las personas con discapacidad, dejaríamos sin propósito la obligación de consultarlas.

En conclusión, si las disposiciones impugnadas tienen un impacto que se enfoca o individualiza para el grupo de manera específica, ya sea derivado de una disposición con mención específica o de una norma aparentemente neutra, se actualiza la obligación de consulta.

Además, de la lectura sistemática del artículo 4.3. de la convención, de la lectura de la convención y de la interpretación del comité a la que nos hemos refe-

Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.—Amparo directo en revisión 1125/2014. Ignacio Vargas García. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.—Amparo directo en revisión 6055/2014. Leticia Romano Muñozcano y otros. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.—Tesis de jurisprudencia 126/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.—Esta tesis se publicó el viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 04 de diciembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013 «y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 119, con número de registro digital: 2015678».



rido, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que sólo aquellos procesos que incorporen **cuestiones "nuevas"** sean consultadas, tanto en los casos en los que se hace efectiva la convención como en las demás cuestiones que les afectan de manera específica. Esto es coherente con el hecho de que el texto de la convención se refiere a "adopción de decisiones", es decir, se refiere al proceso decisorio y no al resultado. En otras palabras, la consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar en el régimen federal o local contenidos de la convención, pero sin establecer medidas adicionales). En este sentido, el propio comité se refiere a que los Estados deben atender a la obligación de consultar "al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo".

En este sentido, se entiende que el legislador tiene obligación de consultar a las personas con discapacidad cuando va a modificar su régimen de derechos u obligaciones, es decir, cuando el contenido normativo impugnado es novedoso. En estos casos, comprobar que no se hizo la consulta respectiva resulta suficiente para invalidar la norma emitida.

Por el contrario, las disposiciones neutras, que mantienen el estatus jurídico que tenían las personas con esta condición antes de que estas disposiciones fueran introducidas, no son novedosas. Esto significa que una reforma que no incrementa, modifica, disminuye, ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente a la misma, no requiere de una consulta previa y estrecha a las personas con discapacidad, pues no constituye un curso deliberativo nuevo, sino que estaría implementando el producto de una decisión –legislativa o de política pública– preexistente. Por tanto, a mi parecer las normas que requieren un proceso de consulta a personas con discapacidad son aquellas que modifican el régimen jurídico de este grupo de personas, ya sea aumentando o disminuyendo sus derechos u obligaciones.

En conclusión, para determinar si la consulta previa a las personas con discapacidad es necesaria y, por tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa de que se trate, se debe analizar, en primer lugar: 1) si se trata de una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la convención; o, 2) si es una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, entendidas éstas como cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente, en específico, a las per-



sonas con discapacidad, en función de la situación especial en la que está el grupo por su condición, y no cuando la afectación deriva de su pertenencia a una colectividad más amplia. En segundo lugar, en ambos casos, tanto la legislación como las políticas públicas en análisis deben cambiar el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

En el caso concreto y con las razones esgrimidas en líneas anteriores, decidí votar por la invalidez de los artículos impugnados, porque a mi juicio, hay una afectación directa y específica a las personas con discapacidad que reforma el régimen anterior y es, por tanto, novedosa. Por un lado, dichos artículos regulaban el régimen de estacionamiento especial que tienen en función de su discapacidad. Por el otro, se trataba de disposiciones que modifican el régimen anterior y que podrían suponer una reducción en el derecho de accesibilidad de la población con discapacidad permanente y una mayor accesibilidad a la población con discapacidad temporal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11, fracción XVII y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

Lo anterior, al considerar que la modificación a esos artículos afecta a las personas con discapacidad, porque implicó aumentar el universo de personas que pueden acceder a un régimen especial de lugares de estacionamiento reservados y, en ese sentido, se debió llevar a cabo una consulta, lo que no sucedió, y ello lo confirmó el legislador, al rendir el informe en la acción de inconstitucionalidad.



Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, considero que el asunto presentaba la oportunidad para que este Tribunal Pleno se pronunciara en relación con los lineamientos interpretativos sobre la consulta a personas con discapacidad.

Como lo manifesté en el voto concurrente que formulé en la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por el Pleno de este Tribunal Constitucional en sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de llevar a cabo una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del Estado Mexicano, contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (documento CRPD/C/MEX/CO/1), este órgano dijo:

"7. Al Comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la convención.

"8. El comité recomienda al Estado Parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada."

Me parece que de lo anterior se colige que el comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* no enuncia cuáles son las características de esta consulta; sin embargo, sí puede deducirse, del propio texto del artículo 4.3,¹ que ésta debe ser previa a la expe-

¹ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...



dición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a dicho artículo–, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad, pues se afirma que la consulta estrecha debe darse, para el caso de acciones legislativas, "en la elaboración" de las normas, esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3 de la *convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *preámbulo*, que dicen:

"n) *Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,*

"o) *Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, ..."*

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32² de la *Convención*

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. ..."

² "31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

"a) Todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

"b) Todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

"3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

"a) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

"b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;



de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del preámbulo de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad. Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista (que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es "*nada sobre nosotros sin nosotros*". Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive, legislativas) sobre su condición.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es que la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por "consulta estrecha" y por "colaboración activa" con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan y, en general, deben fijarse cuáles deben ser los principios y reglas mínimos que

"c) Toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

"4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

"32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

"a) Deje ambiguo u oscuro el sentido; o,

"b) Conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."



debe seguir el Estado Mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas.

Una posibilidad plausible, que ha esbozado el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, consiste en aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena, al caso de la consulta para personas con discapacidad.

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que debe hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones, interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia del derecho a la consulta indígena, ha dicho³ que ésta debe ser:

- Previa a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.
- Culturalmente adecuada, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.
- Informada, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse.
- De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones; sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.⁴

³ Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas (relativa a la legislación electoral del Estado de Oaxaca), así como en el AR. 270/2015 y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.

⁴ Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las liber-



Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

Primero, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia convención internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

Segundo, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial –es decir, de la iniciativa y, de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del dictamen original sobre ellas de la Cámara de Origen, así como del dictamen de la Revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora–, puesto que se trata de un proceso legislativo.

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto ha de ser accesible, en un lenguaje entendible por todos los interesados, dado que en estos procesos deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

Tercero, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

Cuarto, debe ser de buena fe; esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar –no nada más oír– a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legisla-

tades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el relator especial James Anaya, en su informe presentado en el 12o. periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.⁴ En dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad (es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están "encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibíd., p. 49)



tivo que finalmente se aprobará, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultaran obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Además, me parece importante precisar que en los casos en que se impugna una ley, cuyo objeto no es directamente la protección de personas con discapacidad, he compartido el criterio que sostiene la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de este tribunal, consistente en que no debe invalidarse la totalidad de la ley por falta de la consulta previa; no obstante, si a raíz de la invalidez de un precepto legal de cualquier ley, relacionado con personas con discapacidad, aun cuando sea de manera tangencial, el legislador decide legislar nuevamente, he sostenido que debe realizar la consulta en los términos precisados, a efecto de que estas personas y sus representantes tengan participación en la emisión de la ley respectiva.

Estas razones resultan acordes con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas, y constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 68/2018.

Aunque comparto la decisión de declarar la invalidez del decreto impugnado por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad, mi criterio parte de un enfoque argumentativo ligeramente distinto al del criterio mayori-



tario, por lo que, a continuación, expongo las razones particulares que sostienen mi voto:

Mi criterio parte de que en asuntos precedentes este Pleno ya ha reconocido el deber a cargo del Estado Mexicano de respetar y proteger el principio de participación de las personas con discapacidad a través de una consulta previa, tratándose de medidas legislativas que se relacionen directa o indirectamente con las personas con discapacidad.

Así se determinó al resolverse la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas en la que, si bien se reconoció la validez del procedimiento respectivo, esa circunstancia se debió a la particularidad del caso, en el que se acreditó que, previo al inicio del procedimiento legislativo para la aprobación y promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, se había realizado una consulta con diversas organizaciones que representaron a las personas con discapacidad.

De este modo, con independencia del resultado de ese asunto, lo cierto es que la mayoría de este Pleno, en la integración de ese momento y de la que yo formé parte, reconoció que existe una obligación convencional a cargo del Estado Mexicano de realizar consultas que permitan participar activamente a los grupos de personas con discapacidad, en los procesos de creación normativa que pudieran tener como resultado una afectación en el grupo que representan.

Lo anterior, en el entendido de que esta obligación deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad,¹ y se constituye en un derecho en favor de las personas con discapacidad, de participar

¹ El artículo 4 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en lo conducente, dispone:

"Artículo 4

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos



activamente en las decisiones de política pública que son susceptibles de generarles alguna afectación, en su calidad de grupo vulnerable.

En este sentido, si bien, como lo sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 89/2015, el derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico, lo cierto es que, atendiendo al criterio actual de este

humanos de las personas con discapacidad; d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella; e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad; f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices; g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible; h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo; i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

"4. Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

"5. Las disposiciones de la presente convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones."



Pleno² y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte, concuerdo con que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, consagrado en el artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional y, en consecuencia, es deber de esta Suprema Corte vigilar que sea respetado por el legislador ordinario.

Partiendo de esa premisa, estoy a favor de la invalidez de los preceptos reformados mediante el decreto impugnado,³ atendiendo a que, al regular el régimen especial de estacionamientos para personas con discapacidad, es evidente

² Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.): "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano." (Décima Época, registro digital: 2006224, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, página 202 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas»)

³ Los preceptos impugnados disponen:

Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. "La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: ... XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad."



que puede impactar en el derecho de accesibilidad de las personas que tienen una discapacidad y, en consecuencia, debió respetarse el derecho de consulta previa en mención, a fin de que se permitiera participar activamente a los grupos de personas con discapacidad previamente a la emisión de las normas combatidas, lo cual no sucedió, como lo reconoció el propio legislador local al rendir su informe.

Por último, en relación con los términos en que se debe llevar a cabo esta consulta previa, concuerdo con que, mientras no exista una regulación específica, los instrumentos internacionales sobre el tema pueden resultar orientadores para fijar ciertos requisitos mínimos; lo anterior, con la salvedad de que, a mi juicio, aun cuando el respeto a la consulta previa no tiene como objetivo ni alcance obligar al legislador a elevar a disposición legal el resultado de la consulta, lo cierto es que, por su finalidad, para tener por satisfecho este derecho es necesario que se acredite fehacientemente que durante el procedimiento legislativo se tomó en cuenta la opinión de alguno de los representantes de estos grupos vulnerables, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 68/2018.

En sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, en contra del Decreto 1033, me-

Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. "El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de la entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

"I. La expedición a las personas con discapacidad así certificadas por la autoridad competente, que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad permanente; y de permisos provisionales con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad temporal, que les permita hacer uso de los cajones de estacionamiento exclusivos."



diante el cual se reformaron diversos artículos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicado el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

La pregunta constitucional que este Pleno respondió radicó en saber si el decreto impugnado era inconstitucional por no haberse realizado dentro del proceso legislativo una consulta para las personas con discapacidad.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que, efectivamente, debía invalidarse el decreto impugnado, pues del proceso legislativo no se desprendía que, en el caso, hubiera existido una consulta en los términos convencionales prescritos.¹

En lo que concierne a los efectos, se determinó que la declaración de inconstitucionalidad surtiría efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publicara en el Diario Oficial de la Federación, los resolutive de esta ejecutoria.²

II. Razones de mi disenso

Estuve de acuerdo con la propuesta consistente en declarar la invalidez del decreto impugnado por falta de consulta a las personas con discapacidad. Ahora bien, disentí de los efectos y me gustaría –aunque se trate de un punto accesorio del tema que realmente discutimos– explicar mis razones. Esto es así, en virtud del posible precedente que se deja.

Considero que una vez que el Tribunal Pleno invalida una ley por ausencia de consulta a personas con discapacidad, lo hace en el entendido de que existe una obligación internacional para darles voz y voto a las personas interesadas y sobre las cuales se regula. Además, lo hace asumiendo que son ellas las únicas capaces de definir sus necesidades.

Por ello, si la obligación de consultar a las personas con discapacidad viene dada convencionalmente y en ella subyace la convicción de que las personas con

¹ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

² Se aprobó por mayoría de siete votos, votamos en contra los Ministros Medina Mora, González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea.



discapacidad deben participar en la definición de sus propias necesidades, considero que, a priori y sin consulta, no se pueden tomar en cuenta objetivamente los posibles efectos benéficos de esta ley inconvencional y, nuevamente, se invisibiliza a los interesados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio mayoritario que no se comparte	Que es fundado el concepto de invalidez de la comisión actuante que argumenta la inconvencionalidad del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la <i>Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí</i> , por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad y, por tanto, debe invalidarse en su totalidad; siendo innecesario abordar el estudio de los restantes conceptos de invalidez.
Motivo del disenso	Considero que este asunto en particular no requiere de consulta alguna a las personas con discapacidad, esencialmente, porque desde que se publicó la ley impugnada en el año dos mil doce, se llevó a cabo la consulta a dicho sector, en términos de lo que mandata el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, la ley reclamada, que data del año 2012 (no así su decreto de reformas impugnado de 2018), ya pasó por un procedimiento de consulta en aquel entonces a los sectores involucrados, tal como se explica en su exposición de motivos en los siguientes términos:

"La presente ley ha sido consensada con diversas organizaciones del sector que se encuentran en la entidad, que contribuyeron con valiosas observaciones



que, desde luego, surgen de su experiencia, por lo que debe resaltarse en su conjunto que este ordenamiento nace de las demandas sentidas de las agrupaciones que representan a las personas con discapacidad y que son cuando menos el 10% de nuestra población total."

En ese sentido, no comparto la declaración de invalidez de las normas reclamadas debido a la omisión de practicar consulta previa a las personas con discapacidad, toda vez que, si bien la ley a la que pertenecen ambos preceptos está específicamente dirigida a ellas (Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de San Luis Potosí), lo cierto es que las disposiciones impugnadas sólo instituyen las atribuciones de las autoridades locales para dar efectividad a los derechos que establece tal ordenamiento, lo cual, en ambos casos, no configura algún derecho sustantivo respecto del cual sí sería relevante la consulta.

Lo anterior es posible corroborarlo de la simple lectura de su contenido:

"Artículo 11. La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones:

"...

"XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad."

"Artículo 40. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de la entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

"...

"I. La expedición a las personas con discapacidad así certificadas por la autoridad competente, que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad permanente; y de permisos provisionales con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad temporal, que les permita hacer uso de los cajones de estacionamiento exclusivos."

Ahora bien, conviene relatar el contenido de la exposición de motivos del decreto de reformas que contiene las normas reclamadas:



"Existe la necesidad de asegurar el ejercicio del 'derecho de uso exclusivo' para personas con discapacidad, por parte de personas con discapacidad temporal como lo pueden ser las personas con movilidad limitada, y que por una incompleta redacción legal se les ha limitado en el ejercicio de tal derecho, pues como se puede observar de la fracción I del numeral 40 de la ley, sólo se hace referencia a la expedición de placas, matrículas de circulación con el logotipo internacional distintivo de personas con discapacidad, las que evidentemente se otorgan a personas con discapacidad permanente; resultando necesario considerar el otorgamiento de permisos temporales en aquellos casos que la discapacidad de la persona resulte temporal, a efecto de compensar dichas limitaciones funcionales. En esa condición cabe atribuirle a la Secretaría de Salud la responsabilidad de acreditar los casos de discapacidad temporal.

"No se debe perder de vista que el artículo 27 fracción II de la ley prescribe como derechos específicos de las personas con discapacidad, el 'Derecho de uso exclusivo', que consiste en el acceso a lugares y servicios que son de uso único y exclusivo para personas con discapacidad, los cuales en ningún momento pueden ser utilizados por otras personas, como es el caso de los cajones de estacionamiento, entre otros."

Con apoyo en estos motivos, se expidió la primera de las normas que se reclaman (artículo 11, fracción XVIII), la cual dispone que corresponde a la Secretaría de Salud estatal "**Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad, ...**"; aspecto que sin duda **no** requiere de consultar a algún sector de la sociedad, pues **no** toca a ellos decidir cuál es la mejor forma de organizar la administración pública.

Gramaticalmente consultar significa "**Examinar, tratar un asunto con una o varias personas.**"; "**Buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia**"; y, "**Pedir parecer, dictamen o consejo a alguien.**"¹

A partir de estas acepciones de la palabra "**consultar**", no veo la necesidad de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de un aspecto que corresponde a la conformación orgánica de las competencias locales, pues cualquiera que fuera la autoridad a la que se le declarara legalmente competente para extender las constancias a las que se refiere la norma,

¹ Diccionario de la RAE: <https://dle.rae.es/?id=AShygIB>



ello no haría diferente la atribución –que, en todo caso, es lo que importa–; de modo tal que, para mí, no hay necesidad de que cada vez que se designe a una autoridad como competente en esta materia (leyes sobre personas con alguna discapacidad) se tenga que consultar a los destinatarios sobre si es o no conveniente asignar tal atribución.

"Consultar" no debe entenderse como "validar".

Los destinatarios de las normas en esta materia no autorizan el contenido de los preceptos, sino que solamente participan ante los Poderes Legislativos con su importante opinión, pero sólo cuando se trate de aspectos relevantes que efectivamente incidan en sus derechos.

En consecuencia, como no se requiere de la opinión y mucho menos de una validación para la asignación de una competencia a determinada autoridad y, por ello, considero que es prescindible la consulta que propone el proyecto, respecto del artículo 11, fracción XVIII, **lo cual no implica desentenderse del problema, sino todo lo contrario, ya que lo que procede en todo caso es abordar el estudio de los argumentos de fondo planteados por el accionante, y de una vez decidir si tiene o no razón.**

Por otra parte, la fracción I del artículo 40 que también se reclama, la cual, en esencia, establece que los reglamentos locales en el rubro de "**estacionamientos para personas con discapacidad**", deberán prever la expedición de placas y permisos provisionales especiales para los vehículos de las personas con alguna discapacidad, permanente o temporal, respectivamente, a condición de que se encuentren certificadas por la autoridad competente, con el objeto de que utilicen cajones de estacionamiento exclusivos para ellos.

En este caso, nuevamente no veo la necesidad de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de reglamentar localmente esa ya conocida y útil medida en todas las ciudades, pues es obvio que nadie se opondría a su pormenorización.

Además, en el párrafo 52 de la resolución que no se comparte, se explica lo siguiente:

"52. Además, de la lectura sistemática del artículo 4.3 de la convención, del resto de la convención y la interpretación del comité a la que nos hemos referido, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que sólo aquellos procesos que incorporen cuestiones 'nuevas' sean consultadas, tanto en los casos en los que se hace efectiva la convención como en las demás cuestiones que les afectan de manera específica. Esto es coherente con el



hecho de que el texto de la convención se refiere a 'adopción de decisiones', es decir, se refiere al proceso decisorio y no al resultado. En otras palabras, la consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar en el régimen federal o local contenidos de la convención, pero sin establecer medidas adicionales). En este sentido, el propio comité se refiere a que los Estados deben atender a la obligación de consultar 'al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo'."

De acuerdo con lo anterior, sólo aquellos procesos que incorporen cuestiones novedosas, tanto en los casos en que se hace efectivo el contenido de la convención, como en las demás cuestiones que afectan de una forma específica a las personas con discapacidad, requieren de consulta. Esto resulta coherente con el hecho de que el texto de la convención se refiere a "adopción de decisiones", es decir, sólo se refiere al proceso decisorio y no al resultado.

En el presente caso, no hay un proceso deliberativo que afecte al sector involucrado, en tanto que las normas están cumpliendo una previsión legal que ya fue decidida y lo único que hace es armonizar el régimen local en esos términos para poder darle funcionalidad a la ley.

En conclusión, como la ley en su integridad ya fue consultada con anterioridad, y la vocación normativa de ambos preceptos si bien está relacionada con una materia que requiere consulta, al tener esencialmente como contenido un fin de naturaleza competencial y un mandato reglamentario, respectivamente, considero que es de mucha mayor relevancia examinar el fondo del asunto y emitir la decisión sobre los temas que propone el accionante, relacionados con los siguientes temas:

- El uso correcto del lenguaje en esta materia (asistencial o del modelo social);
- Los mecanismos (certificados) que en esta materia se exigen para acceder al uso exclusivo de cajones de estacionamiento; y,
- La incorporación de la "discapacidad temporal" en las leyes de la materia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE VALIDEZ PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES LOCALES RELATIVAS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA PREVISIÓN DE QUE, EN CASO DE QUE LA OBTENCIÓN O RECAPCIÓN DE DATOS PERSONALES SEA INDIRECTA, SU TRATAMIENTO SERÁ LÍCITO CUANDO EL RESPONSABLE TOMA LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA INFORMAR SOBRE DICHO TRATAMIENTO O LLEVE A CABO LAS ACCIONES PERTINENTES PARA OBTENER EL CONSENTIMIENTO DE SU TITULAR, VIOLA EL PRINCIPIO DE LICITUD APLICABLE EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. REQUISITO DE IDENTIFICACIÓN DE DATOS SENSIBLES EN EL AVISO DE PRIVACIDAD QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN DAR A



CONOCER AL TITULAR DE LOS DATOS PERSONALES, EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE INFORMACIÓN APLICABLE EN LA MATERIA (FUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO NO ESTABLECIÓ EL SUPUESTO REFERIDO Y, POR ENDE, SE DECLARA SU INVALIDEZ).

VI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. PROCEDENCIA DE LA CANCELACIÓN DE LOS DATOS PERSONALES, SALVO LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 44, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. REQUISITO DE ACREDITAR LA IDENTIDAD DEL TITULAR DE DICHS DATOS O, EN SU CASO, DE SU REPRESENTANTE, A TRAVÉS DE CARTA PODER SIMPLE SUSCRITA ANTE DOS TESTIGOS CON COPIA DE LAS IDENTIFICACIONES DE LOS SUSCRIPTORES, PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) (ARTÍCULO 47, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. AMPLIACIÓN DEL PLAZO EN LA REGULACIÓN LOCAL HASTA POR QUINCE DÍAS PARA DAR RESPUESTA AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES), A DIFERENCIA DE LA AMPLIACIÓN PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA DE DIEZ DÍAS (DESESTIMACIÓN RESPECTO AL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IX. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN GARANTIZAR QUE



LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O PERTENECIENTES A LOS GRUPOS VULNERABLES EJERZAN ESTE DERECHO EN IGUALDAD DE CIRCUNSTANCIAS QUE EL RESTO DE LA POBLACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

X. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN COORDINARSE CON LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA QUE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) Y LOS RECURSOS DE REVISIÓN SE ATIENDAN EN LENGUAS INDÍGENAS, SI ASÍ FUERON PRESENTADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PREFERENTEMENTE" DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. SUPUESTOS DE LA NORMA LOCAL PARA CONSIDERAR QUE EXISTE FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) (ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. PREVENCIÓN AL RECURRENTE, POR UNA SOLA OCASIÓN, SI EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO NO CUMPLE ALGUNO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LEY Y EL ORGANISMO GARANTE QUE CORRESPONDA NO CUENTA CON ELEMENTOS PARA SUBSANARLOS (ARTÍCULO 93, SALVO SU PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PLAZO QUE NO PODRÁ EXCEDER DE TRES DÍAS", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. PLAZO QUE NO PODRÁ EXCEDER DE TRES DÍAS PARA LA PREVENCIÓN AL RECURRENTE, POR UNA SOLA OCASIÓN, SI EL ESCRITO



DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO NO CUMPLE ALGUNO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LEY Y EL ORGANISMO GARANTE QUE CORRESPONDA NO CUENTA CON ELEMENTOS PARA SUBSANARLOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PLAZO QUE NO PODRÁ EXCEDER DE TRES DÍAS", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS, REGULACIÓN LOCAL QUE PREVÉ EL TRÁMITE AL INTERIOR DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS RESOLUCIONES (ARTÍCULOS 98, 106, 107 Y 108 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER UN PLAZO DIVERSO AL DE DIEZ DÍAS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, DENTRO DEL CUAL SE CELEBRARÁ LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. OMISIÓN DE LA NORMA LOCAL DE ESTABLECER QUE EL CONCILIADOR, DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN, PODRÁ EN TODO MOMENTO REQUERIR A LAS PARTES PARA QUE PRESENTEN, EN UN PLAZO MÁXIMO DE CINCO DÍAS, LOS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN QUE ESTIME NECESARIOS PARA ESTA ETAPA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LEGISLACIÓN LOCAL QUE REDUCE EL PLAZO PREVISTO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA PARA REALIZAR LA AUDIENCIA EN LA



ETAPA DE CONCILIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO AL RECURSO DE REVISIÓN EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LEGISLACIÓN LOCAL QUE OMITIÓ PREVER LA ATRIBUCIÓN DEL CONCILIADOR PARA REQUERIR A LAS PARTES PARA QUE PRESENTEN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA CONCILIACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIX. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. RESOLUCIÓN DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EN EL RECURSO DE REVISIÓN QUE ORDENA AL RESPONSABLE ATENDER LA SOLICITUD DE EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) Y LA REGULACIÓN DE UNA TRAMITACIÓN ABREVIADA DE DICHO RECURSO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 99, FRACCIÓN IV, Y 103 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTIÓ EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, 21, 44, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 77 Y 79, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PREFERENTEMENTE" DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA QUE SUBSANE LA OMISIÓN LEGISLATIVA FUNDADA DEL ARTÍCULO 21 DE LA



LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, CONSISTENTE EN ESTABLECER EL REQUISITO DE IDENTIFICACIÓN DE DATOS SENSIBLES EN EL AVISO DE PRIVACIDAD QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN DAR A CONOCER AL TITULAR DE LOS DATOS PERSONALES, EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE INFORMACIÓN APLICABLE EN LA MATERIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2018 Y SU ACUMULADA 48/2018. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. 11 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al once de junio del dos mil diecinueve, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **47/2018 y su acumulada 48/2018** promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 21, 44, 47, primer párrafo, 49, párrafo segundo, 91, 93, 95, 96, 98, 99, fracción IV, 103, 106, 107 y 108 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad el diez de abril del dos mil dieciocho, mientras que la Comisión de Derechos Humanos del enton-



ces Distrito Federal promovió una diversa contra los artículos 15, 21, 44, párrafo segundo, 77 y 79, fracción V, del propio ordenamiento.

2. **Radicación y admisión de la acción 47/2018.** Por auto de siete de mayo del dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **47/2018** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

3. El ocho del mes y año en cita el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para los efectos legales conducentes.

4. **Radicación y acumulación de la acción 48/2018.** Mediante proveído de once de mayo del dos mil dieciocho, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número **48/2018** y atendiendo a la identidad de normas impugnadas, ordenó su acumulación a la diversa acción **47/2018**, designando al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

5. Por auto de catorce siguiente el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad acumulada y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para los efectos legales conducentes.

6. **Informes.** Por autos de cinco y doce de junio del dos mil dieciocho se tuvieron por rendidos los informes de dichos Poderes y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con lo que se corrió traslado a las partes y se les otorgó plazo para formular alegatos.

7. **Alegatos y pedimento.** Mediante proveídos de veintiuno y veintidós de junio y cuatro de julio del año en cita, se tuvieron por formulados los alegatos de todas las partes y por formulado el pedimento del procurador general de la República.



8. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de cuatro de julio del dos mil dieciocho, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

II. Competencia

9. El Tribunal Pleno es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

III. Oportunidad

10. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el decreto por el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México se publicó en la Gaceta Oficial de esta ciudad el martes diez de abril del dos mil dieciocho, de modo que dicho lapso transcurrió del miércoles once de abril al jueves diez de mayo del año en cita, mientras que las demandas se recibieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los días cuatro y diez de mayo de la referida anualidad.

IV. Legitimación

11. En su informe, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México asegura que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, carece de legitimación procesal activa para instar la acción de inconstitucionalidad, pues conforme a las normas aplicables sólo el comisionado presidente puede representar al organismo garante nacional.



12. Agrega que, conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en este tipo de medios de impugnación no se permite actuar en suplencia por ausencia y, finalmente, que en el acuerdo asumido por el Pleno del instituto actor sólo se instruyó al citado director para elaborar la demanda de acción, no para promoverla.

13. Para resolver su argumento conviene tener en cuenta que los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, y 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que corresponde al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promover las acciones de inconstitucionalidad contra, entre otras, las leyes estatales que considere vulneran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

14. El artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece:

"Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas **y judiciales,** en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran. ..."

15. El texto transcrito es claro al prever que corresponde al director general de Asuntos Jurídicos representar al organismo garante nacional en los asuntos jurisdiccionales y judiciales, entre los que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad.



16. De autos se advierte que mediante acuerdo ACT-PUB/02/05/2018.06, del dos de mayo del dos mil dieciocho, el Pleno del aludido instituto instruyó a su representante legal para que promoviera la acción de inconstitucionalidad que se resuelve (folios 56 a 61 del expediente).

17. Con ello se acredita que fue el órgano superior de gobierno de la accionante, el que aprobó que dicha institución promoviera la acción que hoy nos ocupa, ello a través del órgano que lo representa legalmente.

18. Bastan las explicaciones dadas para concluir que el referido director tiene legitimación procesal activa para instar este medio de control constitucional.

19. Resulta intrascendente que en el oficio de promoción el mencionado director haya indicado que actuaba en suplencia por ausencia del comisionado presidente, pues también expresó que promovía la acción como representante legal de la referida institución y, como se demostró, las normas y el acuerdo antes comentado demuestran que tiene legitimación activa para instarla.

20. Es cierto que conforme al artículo 30, primer párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el organismo garante nacional está presidido por un comisionado que lo representa; sin embargo, tal circunstancia no significa, como pretende hacer ver el Poder Legislativo de la entidad, que sólo dicho comisionado esté legitimado para promover los medios de defensa respectivos, en este caso, la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, pues el contenido de las normas estatutarias antes reproducidas es claro al prever que el referido director es el representante del instituto en asuntos judiciales.

21. En consecuencia, es infundado lo alegado por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el promovente tiene legitimación procesal activa para instar el medio de defensa que nos ocupa.

22. Igualmente sucede con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pues el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas pueden promover acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las Legislaturas correspondientes, mientras



que el diverso 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dispone que corresponde a su presidenta la representación de dicho organismo.

23. Del análisis de autos se advierte que quien promueve la acción de mérito es Nashieli Ramírez Hernández en su carácter de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, cargo que acredita mediante copia certificada del oficio MDPPSOTA/CSP/660/2017, de siete de noviembre del dos mil diecisiete, en que la presidenta de la Mesa Directiva de la otrora Asamblea Legislativa de esta entidad le informó su designación para un periodo de cuatro años a partir de esa fecha (folio 114 del expediente).

24. Finalmente, porque en sus conceptos de invalidez controvierte las normas impugnadas por considerarlas violatorias de derechos humanos.

25. Por tanto, es claro que la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal tiene legitimación procesal activa para instar la acción que nos ocupa.

V. Causas de improcedencia

26. En su informe, la referida asamblea sostiene que debe sobreseerse en la acción respecto de los artículos 91, 93, 95, 98, 106, 107 y 108 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, pues el promovente omitió proponer verdaderos conceptos de invalidez en su contra, pese a que es un requisito de la demanda, conforme al artículo 61, fracción V, de la ley reglamentaria aplicable.

27. Tal causa de improcedencia es infundada, pues basta la lectura del séptimo concepto de invalidez para advertir la causa de pedir del promovente, máxime que en términos del artículo 71 de la mencionada ley reglamentaria, en este tipo de asuntos existe suplencia de conceptos de invalidez (folios 49 a 54 del toca).

28. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes o que este órgano judicial advierta de oficio, corresponde resolver el fondo de la acción.



VI. Estudio de fondo

29. Antes de emprender el estudio y solución anunciados conviene **precisar** que de la lectura integral de la demanda se advierte que los promoventes impugnan los artículos 15, 21, 44, párrafos segundo y tercero, 47, primer párrafo, 49, párrafo segundo, 77, 79, fracción V, 91, 93, 95, 96, 98, 99, fracción IV, 103, 106, 107 y 108 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho. En consecuencia, esta sentencia se ocupará de tales disposiciones.

30. Para determinar el tratamiento que deba darse a los conceptos de invalidez propuestos conviene tener en cuenta lo siguiente:

31. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia en dos mil dos se incorporó al sistema jurídico nacional el derecho a la protección de datos personales como límite o contrapeso al derecho de transparencia y acceso a la información pública; sin embargo, hasta dos mil seis, en el contexto de la reforma al artículo 6o. constitucional, se reconoció constitucionalmente.

32. El treinta de abril del dos mil nueve, se adicionó la fracción XXIX-O al artículo 73 constitucional para establecer que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de protección de datos personales en posesión de **particulares**, razón por la que en dos mil diez se expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

33. Posteriormente, el uno de junio del dos mil nueve, se adicionó un segundo párrafo al artículo 16 constitucional para establecer que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación, así como a expresar su oposición en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, ya sea por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

34. Con esta última reforma se dotó de contenido constitucional al derecho de protección de datos personales, pero cambiando la perspectiva de los suje-



tos obligados, pues no se limitó a los particulares que ya estaban regulados, sino que vinculó también a los entes públicos o sus similares.

35. El siete de febrero del dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal en virtud del cual se reformaron, entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6o. a fin de establecer, entre otras cosas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, así como otra ley general en materia de protección de datos personales.

36. Asimismo, se adicionó la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; en tanto que en el diverso 116, fracción VIII, del propio ordenamiento, se previó que las constituciones estatales deben establecer los organismos garantes en la materia, conforme a los principios y bases contenidos en el mencionado artículo 6o. y en la ley general aplicable.

37. Finalmente, también se reformó el artículo 122 constitucional aplicable a esta entidad federativa, cuyo texto vigente dispone que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución Federal prevé para las entidades federativas (apartado A, fracción VII).

38. Para entender la dimensión y finalidad de dicha reforma constitucional es necesario tener en cuenta que el referido proceso de modificaciones comenzó en virtud de diversas iniciativas presentadas por distintos partidos políticos en el Senado de la República.

39. En dichas iniciativas que constituyen la exposición de motivos de la reforma en comento, se habló mucho de la materia de transparencia y acceso a la información a fin de evidenciar la necesidad de avanzar en diversos temas, por ejemplo, establecer los alcances y directrices de los principios rectores de



esa materia, los procedimientos a seguir, los sujetos obligados y el diseño institucional de los organismos garantes encargados de ambas prerrogativas.

40. Asimismo, se indicó la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para emitir dos leyes generales cuyos objetivos son homologar el contenido de la normatividad aplicable, pues se consideró que establecer parámetros iguales para todos los niveles de gobierno permite contar con una base sólida a fin de que el derecho de que se trata sea igual para todos.

41. Se precisó que con la expedición de la ley general en materia de protección de datos personales se pretendía, en específico:

a) Armonizar los principios en el ejercicio de la protección de los datos personales;

b) Estandarizar los alcances de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición); y,

c) Uniformar el establecimiento de un procedimiento de ejecución de resoluciones para su debido cumplimiento, entre otros aspectos normativos.

42. Continuó el legislador constitucional diciendo que, en congruencia con el sistema federal adoptado por nuestro país, dichas leyes generales establecen los estándares mínimos y los procedimientos en la materia a fin de asegurar que en todo el país la protección de los derechos en comento y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual da certeza a los gobernados en cuanto a los requisitos para la integración de los órganos garantes, los criterios aplicables, los procedimientos, plazos, entre otros aspectos.

43. Se indicó que, al final de cuentas, lo que se busca es contar con un marco legal que desenvuelva, desglose o regule los principios o conceptos generales que el ejercicio del derecho conlleva y su aplicación uniforme por la autoridad federal o local, es decir, por los propios órganos garantes de acceso a la información y protección de datos personales de cada orden de gobierno.



44. En cumplimiento a esa reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de enero del dos mil diecisiete.

45. En la respectiva exposición de motivos el legislador federal indicó que la reforma en materia de transparencia marcó un hito en el desarrollo del derecho a la protección de datos en nuestro país, pues establece bases constitucionales para dotar al sector público federal de un régimen legal en materia de protección de datos, aunado a que abrió la posibilidad de emitir una ley general que desarrolle de manera uniforme los principios, bases y procedimientos en los tres niveles de gobierno.

46. Asimismo, se estableció que con la adición al artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional, se buscó dotar a los habitantes de este país de leyes de vanguardia que proporcionen herramientas jurídicas útiles para limitar los actos de autoridad, en específico, para ejercer plenamente el derecho a la protección de datos personales que no es más que la autodeterminación informativa, de manera que cada persona en este país pueda decidir libremente sobre el uso y destino de sus datos personales, teniendo en todo momento derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a su tratamiento.

47. El legislador federal también estableció que dicha ley general sólo sienta una base general que puede ser desarrollada por las Legislaturas Federal y de las entidades federativas atendiendo las necesidades de cada ámbito y espacio de gobierno.

48. Incluso, al redactar las disposiciones transitorias el legislador federal estableció en el artículo octavo respectivo que en la normatividad de las entidades federativas no se pueden reducir o ampliar los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales.

49. De lo hasta aquí expuesto se advierte que entre las finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce, se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en



nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases de los derechos en comento a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlos de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

50. El Poder Reformador de la Constitución estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de protección de datos personales, la cual desarrolla las bases y principios aplicables, así como distintos aspectos que deben ser replicados por las Legislaturas de las entidades federativas, permitiendo que éstas tengan libertad configurativa en la medida en que pueden adecuarla a su realidad social e, incluso, perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones atiendan al sistema nacional implementado.

51. De esa manera, las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pero a la vez tienen libertad para regular ciertos aspectos atendiendo a su específico ámbito territorial de competencia y a su realidad social, en la inteligencia de que no pueden contravenir las normas constitucionales ni la ley marco aplicable.

52. Es cierto que al dictaminar el proyecto de decreto de la mencionada ley general el Senado de la República analizó la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios y realizó diversas modificaciones, entre las que destaca el hecho de que de diversos preceptos eliminó la remisión a leyes estatales.

53. En efecto, el Senado eliminó la remisión a leyes estatales tratándose de: principios aplicables en la materia (artículo 30), requisitos únicos de la solicitud del recurso de revisión (artículo 95, párrafo segundo), procedimiento de conciliación (artículo 96), requisitos de la solicitud para interponer recurso de inconformidad y efectos de su resolución (artículos 109, último párrafo, y 116, párrafo segundo), resoluciones (artículos 106 y 120), procedimiento de verificación (artículo 131), y medidas de apremio (artículos 133, párrafo segundo, y 138).



54. Del análisis de las porciones normativas suprimidas se desprende que todas remitían a leyes secundarias, o bien, a las leyes federal y de las entidades federativas de la materia para regular o desarrollar cada uno de esos rubros, circunstancia que evidentemente iba a generar el mismo problema que advirtió el Poder Reformador de la Constitución y que pretendió remediar con la emisión de una ley general.

55. Esa modificación que hizo el Senado de la República al texto original presentado para dictamen podría traducirse en que sobre esos temas las Legislaturas de las entidades federativas carecen de competencia, precisamente por la supresión expresa que se hizo; sin embargo, este Tribunal Pleno considera que no es así.

56. Lo anterior, porque como se dijo, de las exposiciones de motivos de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce, y de la ley general, así como del contenido expreso de los artículos 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, y 122, apartado A, fracción VII, del Texto Fundamental se advierte que la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados es concurrente, de modo que se regula a partir de una ley general que establece las bases y aspectos mínimos aplicables, pudiendo las Legislaturas adecuarla a su realidad social e, incluso, perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones atiendan al sistema nacional implementado.

57. Si bien la ley general de la materia es la encargada de distribuir competencias y atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, lo objetivamente cierto es que la supresión en comento no puede llevarse al extremo de que sobre esos aspectos las Legislaturas Federal y de las entidades federativas carecen de competencia para regularlos, pues esa eliminación obedeció sólo a evitar el mismo problema que se pretendió solucionar, esto es, la existencia de múltiples legislaciones que regularan principios, procedimientos, requisitos, entre otros temas, **sin una base mínima y común a todas.**

58. Por ello, se considera que la supresión hecha por la Cámara de Senadores no se traduce en que las Legislaturas Estatales carezcan de competencia para legislar sobre esos aspectos antes identificados, sino únicamente en que



se pretendió evitar el mismo problema que originó la emisión de la ley general, esto es, regular una materia sin una base común.

59. Además, debe recordarse que conforme al artículo octavo transitorio de la ley marco, en la normatividad de las entidades federativas no pueden reducirse o ampliarse los procedimientos y plazos vigentes aplicables, en perjuicio de los titulares de datos personales, de modo que en su beneficio pueden hacerlo, circunstancia que evidencia aún más que la materia regulada, incluso, los aspectos respecto de los que se hizo la supresión comentada, es concurrente.

60. En consecuencia, desde este momento se desestiman las múltiples afirmaciones tajantes del instituto promovente en el sentido de que el legislador local carece de cualquier atribución para legislar en la materia y que lo único que podía hacer era replicar la ley general, pues como se explicó, si bien está vinculado a replicarla y respetar las bases y aspectos mínimos aplicables, así como no introducir variaciones injustificadas en perjuicio de los titulares de datos personales, lo cierto es que tiene libertad configurativa en otros, justamente atendiendo a su realidad y a su respectivo ámbito de competencia.

61. Además, no debe perderse de vista que si bien en la exposición de motivos de la reforma constitucional de mérito, el Poder Reformador de la Constitución aludió la posibilidad de adecuar la legislación general a la realidad local circunscribiéndolo en algunas ocasiones a la materia de transparencia y acceso a la información, lo cierto es que no siempre lo acotó, de modo que se considera que al adecuar su legislación a ambas leyes generales o marco emanadas de la reforma constitucional de mérito, los legisladores locales tienen libertad configurativa, en la inteligencia de que ese ejercicio debe darse dentro de su respectivo ámbito de competencia y acatando las bases, principios y aspectos determinados en la Constitución Federal y en tales leyes generales.

62. Finalmente, porque al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno estableció, en esencia, que cuando no está totalmente claro si sólo la Federación puede regular la materia respectiva y las entidades federativas sólo replicarlo, como en el caso, se debe ser deferente con los legisladores locales y, por ende, reconocerles esa libertad configurativa con las limitantes antes comentadas, todo ello a fin de fortalecer el sistema federal adoptado por nuestro país.



63. Por tanto, al resolver los diversos conceptos de invalidez alegados por los promoventes se debe tener en cuenta tanto el contexto normativo como el parámetro de regularidad constitucional comentados a fin de determinar si las normas impugnadas son acordes o no al sistema diseñado tanto por el Poder Reformador de la Constitución como por el legislador federal.

64. Cabe precisar que el análisis de tales argumentos se hará independientemente de la acción de inconstitucionalidad en que se hayan propuesto, para lo cual se seguirá el orden numérico de los preceptos impugnados.

Tema I. Principio de licitud

65. En su cuarto concepto de invalidez el instituto promovente afirma que el artículo 15 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México viola los diversos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 122, apartado D, de la Constitución Federal, al interpretar el principio de licitud de manera distinta a su concepción.

66. Sustenta su alegato en que conforme al artículo 17 de la ley general aplicable, el tratamiento de datos personales no puede llevarse a cabo si no se ajusta a las facultades y atribuciones del responsable, sin que su licitud dependa del cumplimiento de los principios de información y de consentimiento, mientras que el diverso 15 controvertido indica que dicho tratamiento *se hará lícito* cuando se tomen las medidas necesarias para informarlo, o bien, lleve a cabo las acciones pertinentes para obtener el consentimiento del titular.

67. Por su parte, la comisión accionante asegura que el referido artículo 15 transgrede los diversos 6o., apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal al incumplir el derecho de toda persona y la obligación de la autoridad de proteger los datos personales, aunado a que permite subsanar un estado de ilicitud, pues autoriza a los sujetos obligados a obtener de manera irregular datos personales y, por ende, que incumplan el mandato constitucional de obtenerlos lícitamente y protegerlos.

68. Explica que la ley general aplicable no permite que dejen de protegerse o que se traten de manera ilícita los datos personales, al contrario, conforme a sus artículos 3, fracción XVII, 5, 16 y 18 es obligación de los responsables



acatar, entre otros, el principio de licitud en el tratamiento de datos personales, aunado a que prevé la existencia de fuentes de acceso público, salvo que la información proceda o sea obtenida de manera ilícita.

69. Agrega que la norma controvertida viola el principio de seguridad jurídica, pues permite la arbitrariedad de la autoridad al tratar datos personales, aunado a que deja en estado de incertidumbre jurídica a los gobernados, pues permite que sin importar el medio de obtención, los datos personales sean tratados de forma ilícita hasta que se cumpla alguno de los supuestos o exigencias que el propio precepto contiene, esto es, que se tomen las medidas necesarias para informar sobre el tratamiento de los datos, o bien, se lleven a cabo acciones para obtener el consentimiento del titular.

70. En sus alegatos, el jefe de Gobierno sostiene, por una parte, que el artículo 17 de la ley general regula un aspecto diferente al que prevé el 15 impugnado y, por otra, que al interpretar este último de manera sistemática con los diversos 3, fracción XXXIV, y 9, numeral 8, del propio ordenamiento, se obtiene que como los datos personales sólo son tratados por los sujetos obligados, es claro que todos están vinculados a hacerlo de manera lícita, de modo que la única forma de obtener datos de forma indirecta es mediante otro sujeto obligado que tenga esa información y, por ende, que haya cumplido el principio de licitud, tan es así que la ley local restringe el término de fuentes de acceso público a las bases de datos, sistemas o archivos de los sujetos obligados.

71. De ahí que el jefe de Gobierno afirme que la forma de obtener o recabar datos personales de forma indirecta forzosamente proviene de una fuente de los sujetos obligados, es decir, de un sitio oficial, razón por la que en ningún momento tiene cabida la ilicitud que acusan los accionantes.

72. De lo expuesto se advierte que el problema a dilucidar consiste en determinar si el artículo 15 impugnado viola o no el principio de licitud aplicable en la materia al supuestamente permitir conductas ilícitas relacionadas con el tratamiento de datos personales, en específico, con su obtención indirecta que, a juicio del jefe de Gobierno, obedece a la transferencia que otro sujeto obligado o responsable realiza o a la derivada de fuentes de acceso público.



73. Para resolver sus argumentos conviene recordar que los artículos 60., apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal establecen que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes y que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, a su acceso, rectificación y cancelación, así como a expresar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual también establecerá los supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, por las razones ahí contenidas.

74. El artículo 3, fracción XXXIII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados prevé que se entiende por tratamiento cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas con la **obtención**, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales.

75. El diverso 16 establece que el responsable, es decir, el sujeto obligado debe observar y, por ende, respetar y cumplir los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales. En los siguientes preceptos el legislador federal conceptualizó y pormenorizó dichos principios.

76. De la lectura de todos ellos se advierte que el numeral 17 versa sobre el principio de licitud que implica que en el tratamiento de datos personales el responsable debe sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiere.

77. Esa concepción del principio de licitud se corrobora con el contenido del proceso legislativo en virtud del cual se emitió la citada ley general. En específico, del dictamen de la Cámara de Senadores que da noticia de que los expertos invitados indicaron que estimaban adecuado sustituir la denominación del principio de legalidad que entonces contenía el proyecto que se dictaminaba, por el de licitud, pues aun cuando parecería un aspecto meramente semántico, debía precisarse al estar asociados ambos principios a la obligación



general que tienen las autoridades de fundar sus actos, como parte de la garantía de seguridad jurídica.

78. Precisaron que en el contexto del tratamiento de datos, *el principio de licitud exige que se realice conforme a las atribuciones o facultades que le hayan sido conferidas al sujeto obligado o al responsable de los mismos, atendiendo a la finalidad o finalidades que deriven de la ley, reglamento o cualquier otro instrumento normativo que justifique su tratamiento, sin que necesariamente el responsable sea la autoridad que materialmente lleva a cabo la ejecución, al estar expresamente facultados para ello*. A diferencia, precisaron, de lo que ocurre con el principio de legalidad que doctrinariamente se ha conceptualizado como el hecho de que las autoridades únicamente pueden hacer aquello que explícitamente le establecen las leyes.

79. Continuando con el análisis de la ley marco, su artículo 3, fracción XVII, define a las fuentes de acceso público como *las bases de datos, sistemas o archivos que por disposición de ley puedan ser consultadas públicamente cuando no exista impedimento por una norma limitativa y sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contraprestación, tarifa o contribución, además que no se considerará fuente de acceso público cuando la información ahí contenida sea obtenida o tenga procedencia ilícita, conforme a las disposiciones establecidas en dicha ley y demás normativa aplicable*.

80. El diverso 5 prevé que se consideran fuentes de acceso público: a) las páginas de internet o medios remotos o locales de comunicación electrónica, óptica y de otra tecnología, siempre que el sitio donde se encuentren los datos personales esté concebido para facilitar información al público y esté abierto a la consulta general; b) los directorios telefónicos; c) los diarios, gacetas o boletines oficiales; d) los medios de comunicación social; y, e) los registros públicos, los tres últimos conforme a las disposiciones que les resulten aplicables, siempre y cuando la información ahí contenida sea o tenga procedencia lícita.

81. Por su parte, el artículo 20 del referido ordenamiento prevé el principio de consentimiento que consiste en que para el tratamiento de datos personales el responsable debe contar con el **consentimiento previo del titular**, a menos



que se actualice alguna de las excepciones previstas en el **diverso 22**, entre las que destacan el hecho de que los datos personales estén en fuentes de acceso público.

82. Finalmente, el título quinto denominado Comunicaciones de Datos Personales, capítulo único De las transferencias y remisiones de datos personales, de la ley general en comento, contiene diversos preceptos que regulan las transferencias de datos personales, esto es, la comunicación de datos personales efectuada a nivel nacional o internacional a persona distinta del titular, responsable o del encargado.

83. Conforme al artículo 65 de dicho capítulo, toda transferencia de datos personales está sujeta al consentimiento de su titular, salvo las excepciones previstas en los artículos **22**, 66 y **70** de dicha ley, en que no se requiere recabar o contar con el consentimiento del titular, por ejemplo, tratándose de datos personales que estén en fuentes de acceso público, o bien, cuando la transferencia se realice entre responsables, siempre que los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó su tratamiento.

84. En resumen, el principio de licitud aplicable en la materia se traduce en el deber del responsable o sujeto obligado de tratar los datos personales de acuerdo a las atribuciones o facultades que le confiere la normatividad aplicable, o sea, la ley, el reglamento o cualquier otro instrumento normativo que justifique su tratamiento, en tanto que el principio de consentimiento implica que, salvo las excepciones expresas contenidas en los ordenamientos conducentes, el sujeto obligado debe obtener **consentimiento previo** de su titular a efecto de que pueda tratarlos.

85. Asimismo, que los responsables pueden comunicar datos personales a persona distinta del titular, responsable o del encargado, siempre y cuando obtengan dicho consentimiento, con excepción de los casos en que no sea necesario, por ejemplo, tratándose de aquellos contenidos en fuentes de acceso público, o bien, los que se transfieran entre responsables o sujetos obligados, con la condicionante de que se cumpla el principio de finalidad.



86. Expuesto lo anterior, corresponde informar que el artículo 15 de la ley local establece:

"Artículo 15. En caso que la obtención o recabación de datos personales se haya hecho de manera indirecta, el tratamiento de datos personales se hará lícito cuando el responsable tome las medidas necesarias para informar sobre el tratamiento de los datos o bien lleve a cabo las acciones pertinentes para obtener el consentimiento de la persona."

87. Como se ve, la norma controvertida dispone que en los casos en que la obtención o recabación de datos personales, se haya hecho de manera indirecta, el tratamiento se tornará lícito siempre que el responsable tome las medidas necesarias para informarlo, o bien, lleve a cabo las acciones pertinentes para obtener el consentimiento de la persona.

88. Al utilizar la frase "se hará lícito", el legislador local dejó ver que lo hecho hasta antes de cumplir las condicionantes o requisitos ahí mencionados (finalidad y consentimiento), era ilícito.

89. Es decir, hasta antes de que el responsable cumpla esas condicionantes o de no cumplirlas, el tratamiento de los datos personales, en específico, su obtención es ilícita.

90. Tomando en cuenta la definición del principio de licitud que prevé la ley general, esto es, que el responsable trate los datos personales conforme a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiere, es claro que el hecho de que la obtención haya sido ilícita obedece a que el sujeto no les dio tratamiento conforme a sus facultades o atribuciones.

91. En otras palabras, si conforme a la redacción de la norma impugnada la obtención indirecta se torna lícita cuando se informa el tratamiento, o bien, se realizan acciones para obtener el consentimiento de la persona, es claro que hasta antes del cumplimiento de esos requisitos, la obtención o tratamiento de datos personales fue ilícita y, por ende, contraria a las atribuciones y facultades conferidas al responsable.



92. Bastan las explicaciones dadas para concluir que, efectivamente, el artículo 15 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México viola el sistema de protección de datos personales establecido tanto por el Poder Reformador de la Constitución como por el legislador federal, pues permite que tal información sea tratada de manera ilícita hasta antes de que se cumplan los requisitos que el propio precepto contiene, esto es, que el responsable tome las medidas necesarias para informar sobre el tratamiento de los datos, o bien, lleve a cabo las acciones pertinentes para obtener el consentimiento de la persona.

93. Si se toma en cuenta que conforme al principio de licitud aplicable en la materia, los responsables sólo deben tratar los datos personales conforme a las atribuciones y facultades previamente conferidas en la normatividad aplicable, es claro que el hecho de que tal disposición permita volver lícito el tratamiento implica que lo hasta antes actuado fue contrario o se realizó fuera de esas facultades o atribuciones, violando así el aludido principio.

94. Además, porque conforme a la redacción de esa disposición parecería que el responsable debe cumplir una u otra condicionante, es decir, informar la finalidad del tratamiento, o bien, realizar las acciones pertinentes para obtener el consentimiento, a fin de tornar lícito dicho tratamiento, siendo que conforme al referido artículo 16 de la ley general aplicable, deben cumplirse todos los principios aplicables, aunado a que bastaría con el hecho de que el sujeto obligado tome las medidas o lleve a cabo las acciones pertinentes, con independencia de si obtiene o no el consentimiento de la persona o titular o si le informa o no sobre ese tratamiento, para tornar lícito lo ilícito.

95. Finalmente, porque la disposición controvertida permite que el consentimiento del titular se obtenga con posterioridad al tratamiento de datos personales (obtención), soslayando que en términos del artículo 20 de la ley general, el responsable debe contar con el consentimiento previo del titular, salvo las excepciones establecidas en el propio ordenamiento.

96. Sin que trascienda lo alegado por el jefe de Gobierno de esta ciudad, en el sentido de que el artículo 15 controvertido se vincula, por una parte, con el concepto de fuentes de acceso público y, por otra, con la comunicación de



datos personales entre sujetos obligados, de modo que, per se, todo el tratamiento es lícito.

97. Lo anterior porque, como ya se dijo, de acuerdo con el artículo 22, fracción VIII, de la ley general, el responsable no está obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de datos personales cuando estén contenidos en fuentes de acceso público, de modo que si el artículo 15 impugnado se refiriera a ese tipo de datos contenidos en fuentes de acceso público, ni siquiera sería necesaria la obtención posterior de dicho consentimiento.

98. En otras palabras, no es lógico que el artículo 15 se relacione con los datos personales contenidos en fuentes de acceso público, pues en ese supuesto ni siquiera es necesario obtener el consentimiento del titular, de manera que no tendría razón de ser que para tornar lícito ese tratamiento se requiera obtener con posterioridad dicho consentimiento si, ni siquiera de inicio se requería.

99. La aseveración vinculada con la comunicación de datos personales entre sujetos obligados o responsables tampoco hace sentido, pues, como se indicó, toda transferencia está sujeta al consentimiento previo del titular y si bien uno de los supuestos de excepción se actualiza cuando se realiza entre responsables cuyo tratamiento tenga la misma finalidad, lo cierto es que si en ese supuesto de excepción tampoco se requiere consentimiento del titular, entonces no tendría razón de ser que el artículo 15 vinculara a su posterior obtención pues, de inicio, no se requiere.

100. Esto es, si cuando la transferencia de datos personales se da entre responsables no se requiere consentimiento del titular, es claro que si el artículo 15 se vinculara con ese supuesto, no tendría por qué establecer que para tornar lícita la obtención indirecta de datos personales se requiera la obtención de dicho consentimiento.

101. Además, porque aun cuando se relacionara con el supuesto de transferencia de datos personales entre responsables que requiera consentimiento del titular, éste debe ser previo, no posterior.

102. De ahí que sean inexactos los argumentos expuestos por el jefe de Gobierno para sostener la constitucionalidad del precepto impugnado.



103. En las relatadas circunstancias, al resultar fundados los argumentos de las accionantes, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

Tema II. Avisos de privacidad

104. En su quinto concepto de invalidez el instituto promovente afirma que el artículo 21 controvertido viola los diversos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 122, apartado D, de la Constitución Federal, pues el legislador local omitió exigir el requisito de identificación de datos sensibles en el aviso de privacidad que los sujetos obligados deben dar a conocer al titular de datos personales en cumplimiento al principio de información que rige en la materia.

105. Explica que dicho principio se materializa a través de un aviso de privacidad que debe darse a conocer al titular al momento de la recolección de datos personales a fin de que esté cierto de la finalidad del tratamiento.

106. Alega que en términos del artículo 28, fracción II, de la ley general el aviso de privacidad debe contener, entre otros requisitos, la identificación de los datos sensibles.

107. A partir de lo anterior, sostiene que el artículo 21 impugnado es inconstitucional, pues el legislador local omitió prever dos requisitos que contiene la ley general y que son los mínimos exigibles para respetar el derecho de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, esto es, indicar qué datos son sensibles, así como la obligación de dar a conocer los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales (ARCO).

108. Agrega que tal circunstancia también viola el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, porque origina un trato desigual entre sujetos iguales de las diversas entidades federativas, aunado a que distorsiona el sistema de protección de datos personales y lo complica.



109. Por su parte, la comisión accionante afirma que tal disposición es inconstitucional porque si bien regula el aviso de privacidad, lo cierto es que omite distinguir entre el integral y el simplificado, tal como lo hace la ley general.

110. Sostiene que tal omisión se traduce en que la ley local impone menos obligaciones a los responsables en el tratamiento de datos personales, lo cual evidentemente trastoca los artículos constitucionales identificados al principio de este apartado, aunado a que la ausencia de dicha distinción ocasiona que el titular no tenga un panorama completo, lo que se traduce en una desventaja para decidir y disponer sobre el manejo de sus datos personales, así como para proporcionar un consentimiento informado sobre los datos que da a tutelar al sujeto obligado.

111. Asegura que la disposición local no prevé las obligaciones previstas en el artículo 27, fracciones III, IV y V, de la ley general aplicable, razón por la que es inconstitucional, máxime que tampoco prevé la obligación del responsable de informar al titular sobre las posibles transferencias de datos, violando así los principios de consentimiento, información y responsabilidad aplicables, pues ante tales omisiones el titular no tiene una expectativa razonable de privacidad de los datos personales que proporciona.

112. En sus alegatos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esta entidad aseguran que aun cuando la norma impugnada no contiene esa información, perfectamente se puede complementar con los diversos 14, 20 y 22 del propio ordenamiento local, y que si bien se pueden advertir diferencias en cuanto a los mecanismos de los avisos de privacidad, ello no es razón suficiente para declarar su inconstitucionalidad.

113. Para resolver sus argumentos conviene recordar que, en términos del artículo 16 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en el tratamiento de datos personales el responsable debe cumplir diversos principios, entre los que se encuentra el de información.

114. El diverso 3, fracción II, del propio ordenamiento define al aviso de privacidad como el documento que se pone a disposición del titular de datos personales de manera física, electrónica o en cualquier formato generado por el



responsable, a partir del momento en que se recaben sus datos y cuya finalidad es informarle los propósitos de su tratamiento.

115. Es decir, una de las formas de cumplir el principio de información es entregando al titular el mencionado aviso de privacidad al momento de la obtención de sus datos personales.

116. Conforme al artículo 26 de la ley consultada, a través del referido aviso el responsable informa al titular la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales, a fin de que pueda tomar decisiones informadas al respecto, razón por la que debe estar redactado y estructurado de manera clara y sencilla.

117. Por su parte, el diverso 27 ordena que el aviso de privacidad se pondrá a disposición del titular en dos modalidades: simplificado e integral.

118. Dicho precepto y el siguiente, prevén la información que tales avisos deben contener, entre la que destaca: aquella relativa a las transferencias de datos personales, los mecanismos y medios disponibles para que, en su caso, el titular pueda expresar su negativa para el tratamiento de datos personales para finalidades y transferencias que requieran su consentimiento, el sitio donde se puede consultar el aviso de privacidad integral (fracciones III, IV y V del mencionado artículo 27), así como los datos personales que serán sometidos a tratamiento, identificado aquéllos que son sensibles (fracción II del artículo 28).

119. Del proceso legislativo que originó la ley general de la materia, en específico, de la discusión en el Senado, se advierte que para facilitar el ejercicio y cumplimiento del principio de información, los legisladores consideraron pertinente establecer dos modalidades del aviso de privacidad, esto es, el simplificado y el integral, indicando que, el primero, *debe ser un documento de sencilla lectura que permita al usuario tener la información más relevante sobre el tratamiento de sus datos. El otro, el integral, es un documento que incluye todos y absolutamente todos los pormenores de ese tratamiento.*

120. De lo hasta aquí expuesto se advierte que la ley general prevé dos modalidades del aviso de privacidad que permite ejercer y cumplir el principio



de información aplicable en la materia. Uno es el aviso de privacidad simplificado, de fácil lectura para el titular de los datos personales y que contiene, entre otros requisitos, la información relativa a las transferencias de datos personales, los mecanismos y medios disponibles para que, en su caso, el titular pueda expresar su negativa para el tratamiento de datos personales para finalidades y transferencias que requieran su consentimiento, así como el sitio donde puede consultar el aviso de privacidad integral. El otro es el aviso de privacidad integral que incluye todos los pormenores del tratamiento y que contiene, entre otras cosas, los datos personales que serán sometidos a tratamiento, identificando aquéllos que son sensibles (fracción II del artículo 28).

121. Para tener clara idea de lo que se viene hablando y, sobre todo, para confrontar el contenido de los preceptos de la ley general con el de la local aplicables, conviene traerlos a la vista:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
<p>"Artículo 27. El aviso de privacidad a que se refiere el artículo 3, fracción II, se pondrá a disposición del titular en dos modalidades: simplificado e integral. El aviso simplificado deberá contener la siguiente información:</p> <p>I. La denominación del responsable;</p> <p>II. Las finalidades del tratamiento para las cuales se obtienen los datos personales, distinguiendo aquéllas que requieran el consentimiento del titular;</p> <p>III. <u>Cuando se realicen transferencias de datos personales que requieran consentimiento, se deberá informar:</u></p> <p><u>a) Las autoridades, poderes, entidades, órganos y organismos gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y las personas físicas o morales a las que se transfieren los datos personales, y personas físicas o morales a las que se transfieren los datos personales, y</u></p>	<p>"Artículo 21. El aviso de privacidad deberá contener la siguiente información:</p> <p>I. La identificación del responsable y la ubicación de su domicilio;</p> <p>II. El fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento;</p> <p>III. Los datos personales que serán sometidos a tratamiento, así como de la existencia de un sistema de datos personales;</p> <p>IV. Las finalidades del tratamiento para las cuales se recaban los datos personales, el ciclo de vida de los mismos, la revocación del consentimiento y los derechos del titular sobre éstos;</p> <p>V. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos acceso, rectificación, cancelación y oposición; y</p>



b) Las finalidades de estas transferencias:

IV. Los mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular, y

V. El sitio donde se podrá consultar el aviso de privacidad integral.

La puesta a disposición del aviso de privacidad al que refiere este artículo no exime al responsable de su obligación de proveer los mecanismos para que el titular pueda conocer el contenido del aviso de privacidad al que se refiere el artículo siguiente.

Los mecanismos y medios a los que se refiere la fracción IV de este artículo, deberán estar disponibles para que el titular pueda manifestar su negativa al tratamiento de sus datos personales para las finalidades o transferencias que requieran el consentimiento del titular, previo a que ocurra dicho tratamiento."

"Artículo 28. El aviso de privacidad integral, además de lo dispuesto en las fracciones del artículo anterior, al que refiere la fracción V del artículo anterior deberá contener, al menos, la siguiente información:

I. El domicilio del responsable;

II. Los datos personales que serán sometidos a tratamiento, identificando aquellos que son sensibles;

III. El fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento;

VI. El domicilio de la unidad de transparencia."



IV. Las finalidades del tratamiento para las cuales se obtienen los datos personales, distinguiendo aquéllas que requieren el consentimiento del titular;

V. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO;

VI. El domicilio de la unidad de transparencia, y

VII. Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad."

122. Como se dijo, la ley general distingue entre el aviso de privacidad simplificado y el integral, pormenorizando la información que cada uno debe contener, mientras que el numeral 21 controvertido prevé la información que debe contener el aviso de privacidad.

123. El análisis de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México evidencia que no distingue entre el aviso de privacidad simplificado y el integral, y que el aviso de privacidad genérico del ámbito local no tiene toda la información que contienen las dos modalidades reguladas en la ley general.

124. Finalmente, el artículo 14 de la ley local analizada y que invoca el Poder Ejecutivo, dispone que, por regla general, no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento previo, expreso, informado e inequívoco de su titular o, en su caso, se trate de las excepciones establecidas en dicha legislación, mientras que el diverso 20 es similar al numeral 26 de la ley general, pues indica la finalidad del aviso de privacidad y la forma en que debe estar redactado y estructurado.

125. No obstante, tales preceptos nada dicen en cuanto al deber de los responsables de identificar los datos sensibles en el aviso de privacidad ni la demás información mencionada por los accionantes.



126. Pues bien, las explicaciones dadas son suficientes para concluir que asiste razón al promovente al afirmar que se está ante una omisión legislativa relativa, pues el legislador local teniendo la obligación de legislar, lo hizo de manera deficiente.

127. Lo anterior porque no obstante la obligación prevista en los artículos 27 y 28, de la ley general aplicable, el legislador local omitió diferenciar entre el aviso de privacidad integral y el simplificado y, por ende, los requisitos e información que ambos deben contener.

128. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 11/2006 de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872», que establece:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el



órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."

129. Sin que tal omisión pueda colmarse a partir del contenido de la ley general aplicable, pues ello efectivamente complicaría el sistema no sólo para el sujeto obligado y para el operador jurídico, sino también para el gobernado, pues tendrían que atender al contenido de ambas leyes para conocer realmente las obligaciones y correlativos derechos aplicables. Como ello no es plausible, es evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada por omisión legislativa relativa.

130. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

Tema III. Derecho de cancelación

131. En su segundo concepto de invalidez el instituto accionante asegura que el artículo 44 de la ley local viola las disposiciones constitucionales aplicables a la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, al prever supuestos determinados en que los titulares pueden ejercer su derecho de cancelación, los cuales no son armónicos con el sistema implementado ni con la ley general de la materia, originando que se limite dicha prerrogativa.

132. Explica que dicha disposición limita el derecho de cancelación siendo que el legislador local no tiene libertad de configuración, aunado a que condiciona el ejercicio de tal prerrogativa al uso que los responsables den a los datos personales.

133. Aduce que la limitante establecida en el párrafo tercero del mencionado artículo 44 no es idónea, necesaria ni proporcional, aunado a que es abusiva y arbitraria, no está contenida en forma clara en la ley y tampoco persigue un fin legítimo.



134. Agrega que tal circunstancia también viola el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, pues origina que los titulares de datos personales en la Ciudad de México puedan cancelar el tratamiento de los mismos únicamente en los supuestos que prevé la norma impugnada, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito federal y en las demás entidades federativas, aunado a que el legislador no sólo impone límites y restricciones a los derechos humanos, sino que también complica el sistema implementado y, aún más, origina incertidumbre jurídica entre sus destinatarios.

135. Por su parte, la comisión promovente afirma que el párrafo segundo del referido artículo 44 es inconstitucional porque limita el ejercicio del derecho de cancelación de datos personales al establecer causas de procedencia específicas, lo cual es diverso al contenido de los numerales 46 y 52 de la ley general.

136. Dice que tal circunstancia restringe tal prerrogativa, pues si no se actualiza alguna de las hipótesis que prevé, el titular no estaría en posibilidad de ejercer su derecho de cancelación, siendo que ni la Constitución Federal ni la ley marco aplicable lo limitan.

137. En sus informes, los poderes llamados a la vía sostienen la constitucionalidad del precepto impugnado, porque consideran que el artículo 52 de la ley general establece los supuestos genéricos del ejercicio del derecho de cancelación y lo único que hace la norma impugnada es especificarlos, aunado a que el diverso 55, fracción VI, de la ley marco prevé la posibilidad de limitar dicha prerrogativa, de modo que el legislador local hizo lo propio en su ámbito de competencia.

138. Para resolver sus argumentos conviene recordar que el artículo 16, párrafo segundo, constitucional prevé, en lo que interesa, que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, así como al acceso, rectificación, cancelación de los mismos y a expresar su oposición, en los términos que fije la ley.

139. Dicho precepto constituye el fundamento constitucional de los denominados derechos ARCO o de acceso, rectificación, cancelación y oposición.



140. En la exposición de motivos de la ley marco aplicable, los senadores precisaron que con esa iniciativa buscaban dotar a los habitantes del país de leyes de vanguardia a fin de proporcionar herramientas jurídicas que les permitan limitar las actuaciones de las autoridades, en específico, un límite para ejercer plenamente el derecho a la autodeterminación informativa de modo que cada persona decida libremente sobre el uso y destino de sus datos personales, **teniendo en todo momento el derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a determinados tratamientos.**

141. Indicaron que por primera vez en un ordenamiento de protección de datos del sector público federal se incluyeron los derechos de cancelación de datos personales y de oposición a su tratamiento, con lo cual los titulares tienen la posibilidad de solicitar la supresión o eliminación de sus datos personales que se encuentren en bases de datos o archivos del responsable, o bien, solicitar la oposición a su tratamiento en supuestos específicos.

142. Agregaron que entre los efectos altamente positivos de regular el derecho de cancelación está la posibilidad de que los particulares cuenten con un mecanismo para hacer efectivo su derecho al olvido ante cualquier responsable y particularmente empresas que actúan en determinadas plataformas y herramientas informáticas en Internet.

143. Dijeron que dicha iniciativa coincide con la necesidad de normar el derecho al olvido por medio del de cancelación y por ende dotar a los particulares de herramientas jurídicas útiles para hacer frente a los posibles efectos no deseados de los desarrollos tecnológicos.

144. Con lo anterior, precisaron, se confiere **máxima fuerza al derecho de autodeterminación informativa de los titulares**, pues en todo momento cuentan con mecanismos para mantener el control sobre su información personal, razón por la que en la iniciativa se reconocían los cuatro derechos fundamentales de que debe gozar todo titular de datos personales y que no son otra cosa que los denominados derechos ARCO.

145. Finalmente, el documento que contiene la discusión de dicha ley en la Cámara de Diputados da noticia de que los legisladores propusieron elimi-



nar el artículo 55 que contiene los supuestos en que no procede el ejercicio de los derechos ARCO, al considerar que era ilógico que estuvieran discutiendo una ley que protege datos personales con tantas excepciones para no garantizar dicha prerrogativa.

146. En ese contexto se emitió la ley general de la materia, cuyos artículos 43 y 46 establecen:

"Artículo 43. En todo momento el titular o su representante podrán solicitar al responsable, el acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de los datos personales que le conciernen, de conformidad con lo establecido en el presente título. El ejercicio de cualquiera de los derechos ARCO no es requisito previo, ni impide el ejercicio de otro."

"Artículo 46. El titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último."

147. La primera de las normas insertas es clara al prever que el titular o su representante en todo momento pueden solicitar al responsable, entre otras cosas, la cancelación del tratamiento de los datos personales que le conciernen, conforme a lo regulado en ese apartado, mientras que el segundo dispone que el titular tiene derecho a solicitar dicha cancelación respecto de sus datos que obren en archivos, registros, expedientes y sistemas, a fin de que ya no estén en su posesión y los deje de tratar.

148. El artículo 55 de la ley general analizada, que a pesar de la petición, no se suprimió, es del contenido siguiente:

"Artículo 55. Las **únicas** causas en las que el ejercicio de los derechos ARCO no será procedente son:

"I. Cuando el titular o su representante no estén debidamente acreditados para ello;



"II. Cuando los datos personales no se encuentren en posesión del responsable;

"III. Cuando exista un impedimento legal;

"IV. Cuando se lesionen los derechos de un tercero;

"V. Cuando se obstaculicen actuaciones judiciales o administrativas;

"VI. Cuando exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita la rectificación, cancelación u oposición de los mismos;

"VII. Cuando la cancelación u oposición haya sido previamente realizada;

"VIII. Cuando el responsable no sea competente;

"IX. Cuando sean necesarios para proteger intereses jurídicamente tutelados del titular;

"X. Cuando sean necesarios para dar cumplimiento a obligaciones legalmente adquiridas por el titular;

"XI. Cuando en función de sus atribuciones legales el uso cotidiano, resguardo y manejo sean necesarios y proporcionales para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, o

"XII. Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades.

"En todos los casos anteriores, el responsable deberá informar al titular el motivo de su determinación, en el plazo de hasta veinte días a los que se refiere el primer párrafo del artículo 51 de la presente ley y demás disposiciones apli-



cables, y por el mismo medio en que se llevó a cabo la solicitud, acompañando en su caso, las pruebas que resulten pertinentes."

149. La norma transcrita dispone los **únicos supuestos** en que no procede el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

150. Si en la ley general, por una parte, se reconoció el derecho del titular de datos personales a solicitar en todo momento la cancelación del tratamiento de los mismos de los archivos, expedientes y sistemas que tenga el responsable y, por otra, se indicaron los supuestos específicos y limitativos en que no procede ese ejercicio, precisamente porque ello afecta a los titulares de datos personales, entonces, es válido afirmar que fuera de los casos previstos en el referido artículo 55, es viable el ejercicio de los derechos ARCO, justamente porque, se reitera, es en beneficio de dichos titulares.

151. Dicho de otra forma, el titular de los datos personales puede ejercer en cualquier caso sus derechos ARCO, en este caso, el de cancelación, a menos que se actualice alguno de los supuestos previstos expresamente en el referido artículo 55, o bien, en aquella disposición local que lo replique.

152. Sin que tal afirmación implique vedar la facultad o atribución de los entes correspondientes de determinar cuándo procede o no el ejercicio del derecho de cancelación del tratamiento de datos personales dependiendo del caso sometido a su consideración, sino únicamente que esos eventuales casos deben actualizar alguna de las hipótesis generales que el legislador federal previó en la ley marco aplicable.

153. Con base en lo anterior es necesario informar que el artículo 44 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México impugnado, establece:

"Artículo 44. El titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados.



"La cancelación de datos será procedente cuando el tratamiento no se ajuste a las finalidades o a lo dispuesto en la ley, cuando el titular retire o revoque el consentimiento y el tratamiento no tenga otro fundamento jurídico, sus datos hayan sido tratados de manera ilícita o cuando se hayan difundido sin su consentimiento.

"El derecho de cancelación no procederá cuando sea necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión, por razones de interés público con fines estadísticos o de investigación científica o histórica, o para el cumplimiento de una obligación legal que determine el tratamiento de datos."

154. Basta la lectura del segundo párrafo de la norma reproducida para advertir su inconstitucionalidad, pues limita el ejercicio del derecho de cancelación a los supuestos ahí contenidos, esto es, cuando el tratamiento de datos personales no se ajuste a las finalidades o a lo dispuesto en la ley, cuando el titular retire o revoque el consentimiento y el tratamiento no tenga otro fundamento jurídico, los datos hayan sido tratados de manera ilícita o se hayan difundido sin su consentimiento.

155. En efecto, tal como está redactada la norma los únicos supuestos en que procede la cancelación de mérito es en los casos antes mencionados, siendo que el legislador federal reguló tal prerrogativa de manera distinta, es decir, estableciendo que siempre procede, a menos, que se actualice alguna de las hipótesis genéricas que pormenorizó en el artículo 55 antes reproducido.

156. Sin que desvirtúe la conclusión alcanzada lo alegado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esta entidad consistente en que la ley local específica o pormenoriza la general o que ésta permite limitar el derecho de cancelación, pues, en cuanto a lo primero, el artículo 55 de la ley general es claro al establecer los únicos supuestos en que no procede el ejercicio de los derechos ARCO, luego entonces, en todos los demás casos sí es viable, de modo que tales supuestos no pueden ser pormenorizados al ser los únicos posibles, amén que la petición de los diputados de eliminar dicho precepto evidencia su intención de no imponer trabas al ejercicio de tales prerrogativas.

157. Respecto del segundo, porque la fracción VI del referido artículo 55, en ningún momento prevé la posibilidad de limitar tal prerrogativa a través del



establecimiento de supuestos específicos de procedencia en una ley, sino sólo alude al caso de que exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita la rectificación, cancelación u oposición de los mismos.

158. Este Tribunal Pleno reconoce que la norma impugnada podría interpretarse conforme a la ley general entendiendo que amplía los supuestos en que procede el ejercicio del derecho de cancelación de datos personales, esto es, leerla en el sentido de que también en esos supuestos procede el ejercicio de tal prerrogativa; sin embargo, eso no es posible por dos razones fundamentales:

159. La primera consiste en que si conforme a la ley general y su proceso de creación, siempre procede el ejercicio de los derechos ARCO, a menos que se actualice alguna de las hipótesis de excepción, resulta innecesario indicar en qué supuestos también se puede ejercer tales prerrogativas, pues, por regla general, siempre procede.

160. La segunda atiende a un aspecto de simple aplicación, pues al leerla el titular de datos personales puede entender que sólo en esos supuestos procede su derecho de cancelación, siendo que, como se explicó, conforme a la ley general, siempre procede a menos que se actualice alguno de las excepciones contenidas en el referido artículo 55, o bien, en la norma estatal que lo replique. Como el aspecto comentado puede originar incertidumbre jurídica e, incluso, una aplicación desigual del precepto analizado, es claro que dicha interpretación es inaceptable.

161. En consecuencia, ante lo fundado del argumento en estudio lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad del artículo 44, párrafo segundo, impugnado.

162. A idéntica conclusión debe arribarse respecto del párrafo tercero del aludido artículo 44 en la parte que establece que el derecho de cancelación no procede cuando sea necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión o por razones de interés público con fines estadísticos o de investigación científica o histórica.



163. Lo anterior, porque esos dos supuestos no están previstos en la Constitución Federal y tampoco en la ley marco aplicable como hipótesis excepcionales en las que no procede el ejercicio de los derechos ARCO.

164. Como tal regulación es en perjuicio de los titulares de datos personales, pues impide el ejercicio de tales prerrogativas, es claro que no puede subsistir.

165. Además, porque respecto del ejercicio del derecho de libertad de expresión, la ley local le da preeminencia sobre una de las prerrogativas que implican el derecho de protección de datos personales.

166. En efecto, la disposición analizada hace prevalecer, per se, un derecho humano sobre otro, siendo que ambos subsisten y se rigen por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, reconocidos en el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional.

167. Tan es así que en el dictamen que emitió la Cámara de Senadores con motivo de la iniciativa de la ley general de la materia, los legisladores eliminaron el texto propuesto del entonces artículo 7 que establecía que *el cumplimiento de los principios, deberes y **derechos previstos en esa ley** podía exentarse únicamente en la medida en que resulte necesario conciliar el derecho a la protección de datos personales con el derecho a la libertad de expresión y prensa, conforme a las reglas que se establezcan en la ley federal y las de las entidades federativas*, precisamente porque consideraron que ese texto infringe el artículo 1o. constitucional al desconocer el principio de interdependencia de los derechos humanos.

168. Además, porque esa ponderación de derechos eventualmente corresponde realizarla al ente que deba resolver el caso concreto sometido a su consideración.

169. En consecuencia, es clara la inconstitucionalidad del artículo 44, párrafo tercero, en la parte relativa a "*para ejercer el derecho a la libertad de expresión, por razones de interés público con fines estadísticos o de investigación científica o histórica, o*", pues prevé supuestos de improcedencia del derecho de cancelación distintos a los contenidos en la Constitución Federal y en ley



general, aunado a que contraviene los principios aplicables a los derechos humanos, reconocidos en el artículo 1o. constitucional.

170. A idéntica conclusión debe arribarse respecto del tercer supuesto contenido en el referido párrafo tercero de la norma analizada, consistente en la improcedencia del derecho de cancelación cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal que determine el tratamiento de datos, pues con independencia de que pueda o no incluirse en alguna de las causas previstas en el artículo 55 de la ley marco aplicable, lo objetivamente cierto es que ninguna razón práctica tiene su subsistencia.

171. En efecto, si como se explicó, el legislador federal reguló las causas de improcedencia del ejercicio de los derechos ARCO como excepción a la regla general de procedencia, ningún fin práctico tiene que subsista el supuesto aquí analizado, aunado a que no tendría coherencia con el texto que prevalece del artículo controvertido.

172. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad del artículo 44, párrafos segundo y tercero, de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

Tema IV. Requisitos para el ejercicio de los derechos ARCO

173. En su sexto concepto de invalidez el instituto promovente asegura que el artículo 47, primer párrafo, de la ley local analizada viola los diversos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 122, apartado D, de la Constitución Federal, al prever mayores requisitos que el ordenamiento fundamental y que la ley general aplicable.

174. Sustenta su alegato en que los artículos 49 y 105 de la ley marco prevén los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso de revisión, mientras que el impugnado prevé otro que implica una carga para el recurrente y, aún más, porque el legislador local carece de atribuciones para regular ese aspecto.



175. Dice que tal circunstancia también viola el derecho de igualdad reconocido en el artículo 1o. constitucional, porque provoca que los titulares de datos personales sean tratados de manera distinta en la Ciudad de México, en comparación con el régimen federal y el de las demás entidades federativas, aunado a que se distorsiona el sistema implementado y lo complica.

176. Insiste en que dicha norma es inconstitucional por imponer mayores requisitos que la ley general para ejercer el derecho de defensa, pues lejos de hacerlo eficiente y accesible, torna nugatorio e inhibe dicha prerrogativa.

177. Al rendir sus informes los Poderes Ejecutivo y Legislativo indican que el requisito que indica el accionante guarda relación con lo previsto en el artículo 96, fracción I, de la ley general, aunado a que la norma local en ningún momento establece mayores requisitos para interponer el aludido recurso de revisión, sino únicamente indicó la forma de acreditar la personería del recurrente, sin exigirle algún poder notarial u otro documento que implique algún costo para el interesado.

178. Antes de resolver el problema planteado conviene precisar que, como se estableció al principio de la explicación, el hecho de que el legislador local establezca supuestos diversos a los regulados por el legislador federal no torna, por esa sola circunstancia, inconstitucional el precepto respectivo, pues para ello es necesario determinar si efectivamente el supuesto jurídico introducido por el ente estatal trastoca o no el sistema de protección de datos personales implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal.

179. Asimismo, porque las Legislaturas de las entidades federativas tienen competencia para regular incluso los aspectos que el Senado de la República excluyó en el dictamen de la ley general, siempre y cuando no contravengan el sistema nacional implementado en la materia.

180. Ahora, el artículo 47 impugnado se encuentra en el título tercero, capítulo II Del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.



181. Lo anterior es suficiente para establecer, en principio, que el argumento del promovente parte de una premisa inexacta en la medida en que dicho precepto no se relaciona con el recurso de revisión, sino con el ejercicio de los mencionados derechos ARCO. De ahí que tampoco pueda violar el derecho de defensa previsto en el artículo 17 constitucional, pues no se está ante un medio de ese tipo.

182. Precisado lo anterior, conviene tener en cuenta que los artículos 49, primer párrafo, de la ley general aplicable y el diverso 47, primer párrafo, impugnado, establecen:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
<p>"Artículo 49. Para el ejercicio de los derechos ARCO será necesario acreditar la identidad del titular y, en su caso, la identidad y personalidad con la que actúe el representante. ..."</p>	<p>"Artículo 47. Para el ejercicio de los derechos ARCO será necesario acreditar la identidad del titular y, en su caso, la identidad y personalidad con la que actúe el representante, a través de carta poder simple suscrita ante dos testigos anexando copia de las identificaciones de los suscriptores. ..."</p>

183. Como se ve, en lo único que difieren las normas confrontadas es que la contenida en la ley general no prevé la forma en que debe acreditar su personería el representante del titular de datos personales, mientras que la local sí, a través de carta poder simple, con las especificaciones ahí mencionadas.

184. A juicio de este Alto Tribunal lo regulado por el legislador local no contraviene el sistema nacional de protección de datos personales, pues en realidad, la forma en que el representante debe acreditar su personería no constituye un requisito para el ejercicio de los derechos ARCO.

185. En efecto, el requisito consiste en que el representante acredite su identidad y personalidad, el cual también está previsto en la ley general, lo único que hace el ordenamiento local es especificar la forma o manera en que puede materializarse dicho requisito, esto es, cómo el representante puede demostrar su personería.



186. Sin que se considere que la forma establecida por el legislador local contravenga el aludido sistema, o bien, implique una carga extra para el solicitante.

187. Lo anterior porque, por una parte, esa forma fue tomada del diverso 96, fracción I, de la ley general, relativo a que el representante del titular persona física que interponga un recurso de revisión o de inconformidad, puede acreditar su personería a través de carta poder simple suscrita ante dos testigos anexando copia de las identificaciones de los suscriptores y, por otra, porque, como indican los poderes traídos a controversia, esa forma de acreditar la personería no irroga mayor gasto para el solicitante, de modo que no se le impone una carga que impida o inhiba el ejercicio de los mencionados derechos ARCO.

188. Por tanto, no asiste razón al promovente al afirmar que el artículo 47, primer párrafo, de la ley local analizada, viola el sistema de protección de datos personales así implementado.

189. La conclusión que antecede origina que también deban desestimarse sus argumentos relacionados con la violación al derecho de igualdad y con el hecho de que se distorsiona y complica el sistema, pues lo único que hizo el legislador local fue aclarar un aspecto y facilitar el ejercicio de los derechos ARCO, aunado a que el hecho de que la ley general no lo prevea de esa manera para el supuesto específico del ejercicio de tales prerrogativas, no significa que lo prohíba o que esté vedada su regulación para las entidades federativas.

190. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es reconocer la validez del artículo 47, primer párrafo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

Tema V. Plazo para dar respuesta al ejercicio de los derechos ARCO

191. En su tercer concepto de invalidez el instituto accionante afirma que el artículo 49, párrafo segundo, de la ley local analizada viola los diversos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 122, apartado D, de la Constitución Federal, porque establece que el plazo para dar respuesta al ejercicio de los derechos



ARCO puede ampliarse hasta por quince días, a diferencia de lo que prevé el numeral 52 de la ley general que prevé un lapso de ampliación de diez días.

192. Insiste en que el legislador local carece de atribuciones para regular la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, aún más, para modificar los plazos aplicables, pues ello compete únicamente al Congreso de la Unión a través de la ley marco aplicable.

193. Dice que tal circunstancia también viola el derecho de igualdad, pues origina que en esta entidad federativa se realice un procedimiento distinto al federal y al de las demás, aunado a que distorsiona el sistema, lo complica y genera incertidumbre jurídica en cuanto a requisitos y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites del derecho humano en comento.

194. Por otra parte, en su octavo concepto de invalidez el organismo garante nacional sostiene que el artículo 96 de la ley local analizada es inconstitucional porque, de igual manera, el legislador de esta entidad redujo arbitrariamente los plazos para resolver el recurso de revisión.

195. Explica que conforme al artículo 108 de la ley general, los organismos garantes tienen el plazo de cuarenta días para resolver dicha vía, pudiendo ampliarse por veinte más, mientras que el precepto tildado de inconstitucional los reduce a treinta y diez, respectivamente.

196. Respecto de este tema la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

Tema VI. Garantía de las personas con discapacidad

197. En su cuarto concepto de invalidez la comisión accionante afirma que el artículo 77 de la ley local estudiada viola los diversos 1o. y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 1, primer párrafo, y 4, de la Convención sobre



los Derechos de las Personas con Discapacidad, porque no garantiza que las personas con algún tipo de discapacidad o que pertenezcan a grupos vulnerables ejerzan su derecho a la protección de datos personales en igualdad de circunstancias que el resto de la población.

198. Sustenta su alegato en que dicho precepto sólo vincula a los responsables a procurar, esto es, a intentar que dichos gobernados puedan ejercer tal prerrogativa, no a asegurar o a garantizar tal extremo.

199. Como se ve, lo que la promovente pretende evidenciar es que la norma impugnada no garantiza que dichos gobernados, esto es, las personas con discapacidad o que pertenezcan a grupos vulnerables ejerzan su derecho a la protección de datos personales en igualdad de circunstancias. Esto es, propone un aspecto de medida para garantizar, más que una violación al derecho de igualdad o de no discriminación.

200. Tan es así que no controvierte la norma porque prevea un trato igual a desiguales, o bien, porque desconozca dicha circunstancia, sino únicamente, porque no garantiza a todas las personas, incluyendo los discapacitados o aquellas pertenecientes a grupos vulnerables, el ejercicio del derecho a la protección de datos personales.

201. En ese contexto y para resolver su planteamiento es necesario tener en cuenta que el artículo 1o., párrafos primero y último, constitucional, dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección y cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones ahí establecidas; asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por, entre otras causas, origen étnico o nacional o por discapacidad.

202. Por su parte, como se ha dicho a lo largo de esta sentencia, el párrafo segundo del artículo 16 constitucional reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales así como a los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, y que la ley establecerá los supuestos de



excepción a los principios que rijan su tratamiento, ya sea por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

203. En el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscrita por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo del dos mil ocho, los Estados Partes reconocieron, por una parte, que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas que la detentan y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás e indicaron, por otra, que observaban con preocupación que, pese a los diversos instrumentos y actividades existentes, las personas con discapacidad siguen encontrando esas barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social.

204. Asimismo, expresaron que las personas con discapacidad deben tener oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente y que una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad como la signada, contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social que padecen y permitirá promover su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

205. Al tenor de ese preámbulo, se redactaron los preceptos que la conforman, tal como el artículo 1o., primer párrafo, que reconoce que el propósito de dicho ordenamiento es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, así como promover el respeto de su dignidad inherente.

206. Dice el segundo párrafo que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su par-



ticipación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

207. Por su parte, el artículo 4 de la convención examinada prevé las obligaciones generales para los Estados Partes. Su numeral 1 dice que, en términos generales, se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por ese motivo y, a continuación, enlista los compromisos específicos a que se obligan los destinatarios, entre los que destacan la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho ordenamiento, así como tomar todas las medidas pertinentes, incluyendo legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, entre otras.

208. En resumen, conforme a la normatividad analizada e invocada por la accionante, en el territorio nacional toda persona tiene derecho a gozar de la protección de sus datos personales así como a ejercer los denominados derechos ARCO, que admiten las excepciones específicas previstas en la ley; asimismo, que el Estado Mexicano tiene la obligación de, entre otras cosas, garantizar que no existan obstáculos o barreras de hecho o de derecho que dificulten el ejercicio de los derechos y libertades que el propio sistema reconoce, más cuando aquellas obedezcan a condiciones de discapacidad o a la vulnerabilidad de los grupos a quienes están dirigidas.

209. En este contexto, debe analizarse el artículo 77 impugnado que establece:

"Artículo 77. El responsable **procurará** que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales."

210. Como se ve, la norma inserta dispone que el responsable o sujeto obligado, es decir, aquel que trata datos personales, **procurará** que las personas con algún tipo de discapacidad o que pertenezcan a grupos vulnerables,



estén en condiciones de ejercer su derecho a la protección de datos personales en igualdad de circunstancias.

211. Tal como alega la accionante, dicha disposición es inconstitucional porque no obliga al responsable o sujeto obligado a garantizar que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables estén en condiciones de ejercer su derecho a la protección de datos personales en igualdad de circunstancias que los demás, sino sólo a procurar, es decir, a intentar que lo ejerzan de manera igualitaria.

212. El hecho de que el legislador local haya utilizado el verbo procurar para referirse al deber de los sujetos obligados de que las personas con discapacidad o grupos vulnerables puedan acceder al ejercicio de dicha prerrogativa, evidencia que no los vincula a garantizar ese ejercicio en circunstancias igualitarias, sino sólo a intentar que se haga de esa manera.

213. Tal circunstancia evidentemente atenta contra el parámetro constitucional comentado al principio de la explicación aplicable a personas con discapacidad y grupos vulnerables, de modo que debe declararse la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

214. Sin que trascienda el hecho de que el vocablo "procurar" pueda admitir diversas acepciones, pues lo objetivamente cierto es que el artículo 77 analizado permite la interpretación aquí dada y, por ende, que los responsables sólo intenten que las personas con discapacidad o grupos vulnerables puedan ejercer su derecho a la protección de datos personales en igualdad de circunstancias, pero no que lo garanticen.

215. Como el aludido precepto da esa posibilidad, es evidente su inconstitucionalidad.

216. En tales condiciones, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad del artículo 77 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.



Tema VII. Respuesta en lengua indígena

217. En su quinto concepto de invalidez la comisión promovente sostiene que el artículo 79, fracción V, de la ley local analizada viola los diversos 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal y 12 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, pues impide el acceso pleno a la jurisdicción del Estado al no respetar el derecho de las personas indígenas a que sus características culturales tales como su lengua, se tomen en cuenta en los procedimientos en los que son parte.

218. Alega que el hecho de que el legislador local haya establecido que el organismo garante local debe coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lengua indígena, se atiendan, preferentemente, en la misma lengua, torna discrecional el deber del instituto local, pues puede o no preferir resolver tales peticiones o instancias en la lengua en que le fue planteada, violando así las normas constitucional e internacional antes identificadas.

219. Para resolver sus argumentos conviene recordar que el artículo 1o., párrafos primero y último, constitucional, dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección y cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones ahí establecidas; asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por, entre otras causas, origen étnico o nacional.

220. Por su parte, el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Norma Fundamental reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras cosas, acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

221. Para tal efecto, dice el Texto Constitucional, en todos los juicios y procedimientos en que los pueblos y comunidades indígenas o sus integrantes



sean parte, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos del ordenamiento fundamental, aunado a que, en todo tiempo, tienen derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

222. Por su parte, el artículo 12 del convenio internacional que invoca la promovente, dispone que los pueblos interesados deben tener protección contra la violación de sus derechos, así como la posibilidad de iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos para asegurar el respeto efectivo de tales derechos, y que deben tomarse medidas para garantizar que sus miembros puedan comprender y hacerse comprender en dichos procedimientos legales, facilitándoles, de ser necesario, intérpretes u otros medios eficaces para lograr tales fines.

223. Como se ve, las normas citadas garantizan a los pueblos y comunidades indígenas y a sus integrantes el acceso tanto a la jurisdicción del Estado como a los procedimientos legales en que intervengan, mediante, entre otras medidas, el reconocimiento de su derecho y, por ende, la obligación correlativa de los entes competentes, de brindarles asistencia por medio de intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura para que puedan comprender y hacerse comprender.

224. El artículo 89, fracción IX, de la ley marco aplicable, establece que además de las facultades que le son conferidas en las leyes general y federal de transparencia y acceso a la información pública y demás normatividad aplicable, el instituto nacional tiene atribuciones para coordinarse con las autoridades competentes a fin de que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lengua indígena, sean atendidos en la misma lengua.

225. Por su parte, el diverso 91, fracción V, del propio ordenamiento reconoce esa misma atribución para los organismos garantes locales, esto es, que tienen facultades para coordinarse con las autoridades competentes a fin de que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lenguas indígenas, sean atendidos en la misma lengua.



226. Esa atribución que la ley general reconoce a los organismos garantes nacional y locales para coordinarse con las autoridades competentes a fin de que las solicitudes y recursos mencionados presentados en lenguas indígenas sean atendidos en la misma lengua, origina el derecho de los solicitantes y/o recurrentes a que su petición o recurso sea atendido en la misma lengua indígena en que hayan sido propuestos y, por ende, la obligación correlativa de tales organismos garantes de atenderla de esa manera.

227. En efecto, el hecho de que el legislador federal previera esa atribución de los organismos garantes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales origina dicha prerrogativa en favor de los interesados, pues de no ser así, no tendría ninguna razón de ser aquella previsión. Es decir, si los interesados no tuvieran el derecho en comento y los organismos la obligación correlativa, quedaría sin contenido la facultad que el legislador federal les atribuyó.

228. Por tanto, del análisis sistemático de las disposiciones comentadas se desprende que en los casos en que se formulen solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO, o bien, se interpongan recursos de revisión, ambos en lengua indígena, los organismos garantes de la materia deben atenderlos en la misma lengua.

229. Cabe precisar que el derecho y correlativa obligación comentados no deriva aisladamente del Texto Constitucional e internacional que, como se dijo, garantizan a los pueblos y comunidades indígenas y a sus integrantes el acceso tanto a la jurisdicción del Estado como a los procedimientos legales en que intervengan, mediante, entre otras medidas, el deber de brindarles asistencia por medio de intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura para que puedan comprender y hacerse comprender, sino de su contenido complementado con la ley marco aplicable que, se reitera, prevé la atribución de los organismos garantes de coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lengua indígena, sean atendidos de la misma manera.

230. El artículo 79, fracción V, impugnado establece:



"Artículo 79. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lenguas indígenas, preferentemente, sean atendidos en la misma lengua."

231. La norma transcrita dispone que el organismo garante local debe coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes y recursos ahí mencionados formulados en alguna lengua indígena, sean atendidos, esto es, resueltos, preferentemente en la misma.

232. Lo anterior implica que si algún gobernado formula una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, o bien, interpone recurso de revisión en lengua indígena en esta entidad, se resolverá, preferentemente, en la misma lengua.

233. Es claro que tal disposición no garantiza el acceso de los miembros de dichos pueblos o comunidades a los procedimientos legales que prevé el propio ordenamiento, simple y sencillamente, porque vincula al organismo garante local a resolver tales peticiones o medios de defensa, preferentemente, en esa lengua. Es decir, no garantiza ni vincula que deba hacerlo de esa manera, siendo que la ley general sí lo hace.

234. Si se toma en cuenta que la finalidad de las normas analizadas sistemáticamente en este apartado es precisamente garantizar el acceso de dichos gobernados a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y a los recursos de revisión, es claro que la norma impugnada infringe dicha prerrogativa.

235. Es más, la norma impugnada no sólo infringe el sistema de protección de datos personales implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal, sino también el diverso 1o. así como el 16, párrafo primero, constitucional.

236. El numeral 1 porque ocasiona un trato desigual no sólo con el resto de la población, sino también con los miembros de aquellos pueblos o comunida-



des indígenas que, en su aplicación, vean resueltas sus solicitudes o recursos en la lengua en la que fueron propuestos.

237. Asimismo, infringe el artículo 16, párrafo primero, constitucional, porque, como afirma la promovente, causa incertidumbre jurídica a los gobernados en la medida en que deja al arbitrio del resolutor en qué casos y en cuáles no las solicitudes y recursos serán atendidos en la lengua indígena en que fueron planteados.

238. Por las razones apuntadas, debe declararse inconstitucional el artículo 79, fracción V, en su porción normativa "preferentemente", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

Tema VIII. Supuestos de ejercicio de los derechos ARCO

239. En su séptimo concepto de invalidez, el instituto promovente asegura que los artículos 91, 93, 95, 98, 106, 107 y 108 de la ley local, relacionados con el recurso de revisión, transgreden los diversos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 122, apartado D, constitucionales, pues el legislador local reguló supuestos diversos a los contenidos en la ley general, siendo que el Congreso de la Unión estableció la forma de ejercer los derechos ARCO.

240. Agrega que el legislador de esta ciudad creó requisitos e impuso cargas al recurrente para ejercer dichas prerrogativas, circunstancia que también viola el derecho de igualdad, aunado a que distorsiona y complica el sistema de protección de datos personales.

241. Con el fin de resolver tales alegatos conviene recordar, en principio, que el hecho de que el legislador local establezca supuestos diversos a los regulados por el legislador federal no torna, por esa sola circunstancia, inconstitucional el precepto respectivo, pues para ello es necesario determinar si efectivamente el supuesto jurídico introducido por el ente estatal trastoca o no el sistema de protección de datos personales implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal.



242. Precisado lo anterior, a continuación se confrontarán los artículos controvertidos con su símil o alguno relacionado con su contenido, en caso de existir, de la ley general, resolviendo precepto por precepto lo conducente.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
<p>Título noveno</p> <p>De los procedimientos de impugnación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados</p> <p>Capítulo I Disposiciones comunes a los recursos de revisión y recursos de inconformidad</p> <p>"Artículo 104. El recurso de revisión procederá en los siguientes supuestos:</p> <p>...</p> <p>VII. No se dé respuesta a una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO dentro de los plazos establecidos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia; ..."</p>	<p>Título noveno</p> <p>De los procedimientos de impugnación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados</p> <p>Capítulo I Del recurso de revisión</p> <p>"Artículo 90. El recurso de revisión procederá en contra de:</p> <p>...</p> <p>VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, dentro de los plazos establecidos en la presente ley; ..."</p> <p>"Artículo 91. Se considera que existe falta de respuesta en los supuestos siguientes:</p> <p>I. Concluido el plazo legal para atender una solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, el sujeto obligado no haya emitido ninguna respuesta;</p> <p>II. El sujeto obligado haya señalado que se anexó una respuesta o la información solicitada, en tiempo, sin que lo haya acreditado;</p>



III. El sujeto obligado, al dar respuesta, materialmente emita una prevención o ampliación de plazo, y

IV. Cuando el sujeto obligado haya manifestado al recurrente que por cargas de trabajo o problemas internos no está en condiciones de dar respuesta a la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales."

243. El artículo 91 impugnado no tiene símil en la ley general, porque ésta sólo prevé el supuesto genérico de procedencia del recurso de revisión consistente en la falta de respuesta a una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO. Lo único que hace la disposición local es pormenorizar y aclarar en qué casos se considera que existe falta de respuesta a dicha solicitud.

244. Como dicha disposición sólo aclara o profundiza en cuanto al supuesto de la norma general, es claro que no viola el sistema implementado a nivel nacional; al contrario, clarifica y da certeza jurídica a los gobernados al establecer en qué casos también se considera que existe falta de respuesta a una solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

245. A similar conclusión debe arribarse respecto de la mayor parte del numeral 93, pues el artículo 110 de la ley general también prevé el supuesto de prevención en caso de que el escrito de interposición del recurso de revisión incumpla alguno de los requisitos aplicables y el organismo garante no cuente con elementos para subsanarlos, tal como se advierte de la transcripción siguiente:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
"Artículo 105. Los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes: ..."	"Artículo 92. El recurso de revisión deberá contener lo siguiente: ..."



"**Artículo 110.** Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán **requerir al titular**, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

El titular contará con un **plazo** que no podrá exceder de **cinco días**, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, **para subsanar las omisiones**, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

La **prevención** tendrá el efecto de **interrumpir el plazo** que tienen el instituto y los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

"**Artículo 93.** Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior y el instituto no cuente con elementos para subsanarlo, se deberá **requerir al titular**, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de tres días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

El titular contará con un **plazo** de **cinco días**, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, **para subsanar las omisiones**, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

La **prevención** tendrá el efecto de **interrumpir el plazo** que tienen (sic) el instituto para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.

Cuando el recurso de revisión sea **notoriamente improcedente por haber fenecido el plazo legal** para su presentación, **se desechará de plano**, debiendo notificarlo al promovente en un plazo no mayor a cinco días hábiles."

246. En cuanto al artículo 93, párrafo primero, en su porción normativa "*plazo que no podrá exceder de tres días*", se desestimó la acción al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

247. Respecto del resto del artículo 93 analizado se debe decir que las normas comparadas son consistentes en los plazos que tienen los interesados



para subsanar las omisiones advertidas de los escritos de interposición del recurso de revisión, ya que en ambas son de cinco días a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención.

248. Finalmente, el supuesto de desechamiento del recurso por extemporaneidad, también está previsto en el diverso 112, fracción I, de la ley general. Si bien, ésta no prevé que esa consecuencia será de plano, lo cierto es que tampoco lo prohíbe, de modo que el legislador local tiene facultades para hacerlo y, más aún, considerando que esa circunstancia beneficia a las partes al no tener que sujetarlas a un procedimiento que, de todas formas, terminará con una resolución de ese tipo.

249. En consecuencia, el referido artículo 93, en la parte analizada, no infringe el sistema nacional de protección de datos personales.

250. A igual conclusión, sólo que bajo distintas consideraciones, debe arribarse respecto de los artículos 98, 106, 107 y 108 impugnados, que establecen:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
	<p>"Artículo 98. Interpuesto el recurso de revisión, el comisionado presidente del instituto, lo turnará a los comisionados ponentes, quienes resolverán conforme a lo siguiente:</p> <p>I. El acuerdo de admisión, prevención o de desechamiento se dictará dentro de los tres días siguientes;</p> <p>II. Admitido el recurso, se integrará un expediente y se pondrá a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, manifiesten su voluntad de conciliar. La posibilidad de conciliación no exime al responsable de rendir sus manifestaciones;</p>



"Artículo 111. Las resoluciones del instituto o, en su caso, de los organismos garantes podrán:

...

Las resoluciones establecerán, en su caso, los plazos y términos para su cum-

III. Dentro del plazo mencionado en la fracción que antecede, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho.

IV. En caso de que resulte necesario, se determinarán las medidas necesarias para el desahogo de las pruebas, y celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;

V. Una vez desahogadas las pruebas y formulados o no los alegatos, se decretará el cierre de instrucción;

VI. El instituto no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción; y

VII. Decretado el cierre de instrucción, se elaborará el proyecto de resolución, en un plazo que no podrá exceder de diez días, el cual que (sic) deberá ser presentado por el comisionado ponente a consideración del Pleno del instituto.

La atención a los recursos de revisión se hará de conformidad con el procedimiento establecido por el instituto para tal efecto."

Capítulo II

Del cumplimiento de las resoluciones

"Artículo 106. Los sujetos obligados, a través de la unidad de transparencia, darán estricto cumplimiento a las resoluciones del instituto y **deberán informar a éste sobre su cumplimiento.**

Para ello, todas las áreas y colaboradores del sujeto obligado, auxiliarán a la



plimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución. **Los responsables deberán informar al instituto o, en su caso, a los organismos garantes el cumplimiento de sus resoluciones.** ...

unidad de transparencia, a efecto de que se atiendan puntualmente las resoluciones del instituto dentro del tiempo contemplado para ello.

Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar al instituto, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.

Dicha solicitud deberá presentarse, a más tardar, dentro de los primeros tres días del plazo otorgado para el cumplimiento, a efecto de que el instituto resuelva sobre la procedencia de la misma dentro de los cinco días siguientes.

En caso de que el instituto declare improcedente la solicitud de prórroga, el sujeto obligado atenderá la resolución de que se trate, en el tiempo originalmente contemplado para ello."

"Artículo 107. Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el sujeto obligado deberá informar al instituto sobre el cumplimiento de la resolución.

El instituto verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga. Si dentro del plazo señalado el recurrente manifiesta que el cumplimiento no corresponde a lo ordenado por el instituto, deberá expresar las causas específicas por las cuales así lo considera."

"Artículo 108. El instituto deberá pronunciarse, en un plazo no mayor a cinco días, sobre todas las causas que el recurrente manifieste así como del resultado



de la verificación realizada. Si el instituto considera que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario, el instituto:

- I. Emitirá un acuerdo de incumplimiento;
- II. Notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a la resolución, y
- III. Determinará las medidas de apremio o sanciones, según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse."

251. Como se ve, las normas impugnadas regulan supuestos que no prevé la ley general; sin embargo, son necesarias para la solución del recurso de revisión y para verificar el cumplimiento de las resoluciones que al efecto emita el instituto local.

252. Efectivamente, como se demostró en el cuadro inserto, la ley general no regula lo relativo al trámite que se realiza en el seno del organismo garante para resolver un recurso de revisión, razón por la que el legislador local lo hizo en el artículo 98 impugnado.

253. De igual manera, el artículo 111, último párrafo, de la ley general, indica que los responsables deben informar al organismo garante competente sobre el cumplimiento de sus determinaciones, sin que disponga más sobre la tramitación de dicho cumplimiento, aspecto que es regulado en la ley local en los artículos 106, 107 y 108.

254. Por tanto, tales disposiciones impugnadas no violan el sistema de protección de datos personales implementado a nivel nacional, al contrario, dan certeza jurídica a sus destinatarios en cuanto a los trámites para resolver el recurso de revisión y lograr el cumplimiento de las resoluciones correspondientes.



255. Finalmente, para determinar lo conducente respecto del artículo 95 impugnado debe tenerse en cuenta el contenido del diverso 107 de la ley general, que establecen:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
<p>"Artículo 107. Admitido el recurso de revisión y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 65 de la presente ley, el instituto promoverá la conciliación entre las partes, de conformidad con el siguiente procedimiento:</p> <p>I. El instituto y los organismos garantes, según corresponda, requerirán a las partes que manifiesten, por cualquier medio, su voluntad de conciliar, en un plazo no mayor a siete días, contados a partir de la notificación de dicho acuerdo, mismo que contendrá un resumen del recurso de revisión y de la respuesta del responsable si la hubiere, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia.</p> <p>La conciliación podrá celebrarse presencialmente, por medios remotos o locales de comunicación electrónica o por cualquier otro medio que determine el instituto o los organismos garantes, según corresponda. En cualquier caso, la conciliación habrá de hacerse constar por el medio que permita acreditar su existencia.</p> <p>Queda exceptuado de la etapa de conciliación, cuando el titular sea menor de edad y se haya vulnerado alguno de los derechos contemplados en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vinculados con la ley y el reglamento, salvo que cuente con representación legal debidamente acreditada;</p>	<p>"Artículo 95. Admitido el recurso de revisión, el instituto promoverá la conciliación entre las partes, de conformidad con el siguiente procedimiento:</p> <p>I. El instituto requerirá a las partes que manifiesten, por cualquier medio, su voluntad de conciliar, en un plazo no mayor a siete días, contados a partir de la notificación de dicho acuerdo, mismo que contendrá un resumen del recurso de revisión y de la respuesta del responsable si la hubiere, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia.</p> <p>La conciliación podrá celebrarse presencialmente, por medios remotos o locales de comunicación electrónica o por cualquier otro medio que determine el instituto. En cualquier caso, la conciliación habrá de hacerse constar por el medio que permita acreditar su existencia.</p> <p>Queda exceptuado de la etapa de conciliación, cuando el titular sea menor de edad y se haya vulnerado alguno de los derechos contemplados en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vinculados con la ley y el reglamento, salvo que cuente con representación legal debidamente acreditada;</p>



II. Aceptada la posibilidad de conciliar por ambas partes, el instituto y los organismos garantes, según correspondan, señalarán el lugar o medio, día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual deberá realizarse dentro de los diez días siguientes en que el instituto o los organismos garantes, según corresponda, hayan recibido la manifestación de la voluntad de conciliar de ambas partes, en la que se procurará avenir los intereses entre el titular y el responsable.

El conciliador podrá, en todo momento en la etapa de conciliación, requerir a las partes que presenten en un plazo máximo de cinco días, los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes la audiencia por una ocasión. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación dentro de los cinco días siguientes.

De toda audiencia de conciliación se levantará el acta respectiva, en la que conste el resultado de la misma. En caso de que el responsable o el titular o sus respectivos representantes no firmen el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa;

III. Si alguna de las partes no acude a la audiencia de conciliación y justifica su ausencia en un plazo de tres días, será convocado a una segunda audiencia de conciliación, en el plazo de cinco días; en caso de que no acuda a esta última, se continuará con el recurso de revisión.

II. Aceptada la posibilidad de conciliar por ambas partes, el instituto señalará el lugar o medio, día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes en que el instituto haya recibido la manifestación de la voluntad de conciliar de ambas partes, en la que se procurará avenir los intereses entre el titular y el responsable.

El instituto podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes la audiencia por una ocasión. En caso de que se suspenda la audiencia, el instituto señalará día y hora para su reanudación dentro de los cinco días siguientes.

De toda audiencia de conciliación se levantará el acta respectiva, en la que conste el resultado de la misma. En caso de que el responsable o el titular o sus respectivos representantes no firmen el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa;

III. Si alguna de las partes no acude a la audiencia de conciliación y justifica su ausencia en un plazo de tres días, será convocado a una segunda audiencia de conciliación, en el plazo de cinco días; en caso de que no acuda a esta última, se continuará con el recurso de revisión.



<p>Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de conciliación sin justificación alguna, se continuará con el procedimiento;</p>	<p>Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de conciliación sin justificación alguna, se continuará con el procedimiento;</p>
<p>IV. De no existir acuerdo en la audiencia de conciliación, se continuará con el recurso de revisión;</p>	<p>IV. De no existir acuerdo en la audiencia de conciliación, se continuará con el recurso de revisión, respetando los plazos establecidos para resolver el recurso de revisión;</p>
<p>V. De llegar a un acuerdo, éste se hará constar por escrito y tendrá efectos vinculantes. El recurso de revisión quedará sin materia y el instituto, o en su caso, los organismos garantes, deberán verificar el cumplimiento del acuerdo respectivo; y,</p>	<p>V. De llegar a un acuerdo, éste se hará constar por escrito y tendrá efectos vinculantes. El recurso de revisión quedará sin materia; y,</p>
<p>VI. El cumplimiento del acuerdo dará por concluido la sustanciación del recurso de revisión, en caso contrario, el instituto reanudará el procedimiento.</p>	<p>VI. El cumplimiento del acuerdo dará por concluido la sustanciación del recurso de revisión, en caso contrario, el instituto reanudará el procedimiento.</p>
<p>El plazo al que se refiere el artículo siguiente de la presente ley será suspendido durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación."</p>	<p>El plazo al que se refiere el artículo siguiente de la presente ley será suspendido durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación."</p>

256. Entre las diferencias que presentan las normas confrontadas están la relativa al plazo para realizar la audiencia en la etapa de conciliación (fracción II en ambas), pues la local prevé un plazo de cinco días, mientras que la general uno de diez.

257. Otra diferencia se encuentra en la propia fracción II del artículo impugnado, pues mientras esa misma fracción del artículo 107 de la ley general prevé que *el conciliador podrá, en todo momento en la etapa de conciliación, requerir a las partes que presenten en un plazo máximo de cinco días, los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación*, la norma local es omisa en establecer algo al respecto.



258. Una diferencia más la encontramos en la fracción IV, pues si bien prevé que de no existir acuerdo en la audiencia de conciliación se continuará con el recurso de revisión, tal como lo regula la ley general, agrega que en ese supuesto deben respetarse los plazos establecidos para resolver el recurso de revisión.

259. La última diferencia acusada se encuentra en la fracción V y consiste en que mientras el artículo 107, fracción V, de la ley general prevé que de llegar a un acuerdo conciliatorio, el recurso de revisión quedará sin materia y *el instituto, o en su caso, los organismos garantes, deberán verificar el cumplimiento del acuerdo respectivo*, aquella disposición local se limita a establecer que en esa hipótesis queda sin materia el recurso.

260. Aun cuando las dos últimas diferencias podrían resultar intrascendentes e, incluso, justificarse, las dos primeras repercuten en la constitucionalidad de todo el precepto.

261. Como se demostró, en la fracción II del artículo 95 analizado, el legislador local redujo el plazo para realizar la audiencia de conciliación.

262. Si bien en términos del artículo octavo transitorio de la ley general, las entidades federativas no pueden reducir o ampliar los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia en perjuicio de los titulares de datos personales, lo que implica que en beneficio sí pueden hacerlo, lo objetivamente cierto es que en la especie no se tiene plena certeza de que la reducción comentada sea en favor del gobernado.

263. En efecto, este Tribunal Pleno no tiene certeza de que la reducción de diez días que prevé la ley general a cinco que dispone la ley local para celebrar la audiencia de conciliación dentro del recurso de revisión, sea en beneficio de los titulares de datos personales, pues puede suceder que el hecho de contar con un lapso mayor trascienda a la debida actuación del organismo garante.

264. De ahí que ante la incertidumbre de si dicha reducción es en beneficio o en perjuicio de los titulares de datos personales, debe declararse la inconstitucionalidad del referido artículo 95.



265. Una razón más que sostiene dicha determinación consiste en que, como se dijo, la norma local no prevé que en todo momento *el conciliador podrá requerir a las partes que exhiban en un plazo máximo de cinco días, los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación.*

266. En virtud de dicha omisión en el ámbito local se eliminó la posibilidad de que el conciliador logre de mejor manera el objetivo de las partes en esa etapa del procedimiento, esto es, su conciliación.

267. Sin que la omisión advertida pueda subsanarse con la aplicación de la ley marco, pues como se explicó en apartados precedentes, ello complicaría el sistema no sólo para el sujeto obligado y para el operador jurídico, sino también para el gobernado, pues tendrían que atender al contenido de ambas leyes para conocer realmente las obligaciones y correlativos derechos aplicables. Como ello no es plausible, es evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

268. Como las irregularidades advertidas trascienden al entendimiento del artículo 95 controvertido, este Tribunal Pleno estima que debe declararse inconstitucionalidad en su totalidad.

269. En consecuencia, al resultar, por una parte infundados y, por otra, fundados los argumentos propuestos, lo que se impone es reconocer la constitucionalidad de los artículos 91, 93, con excepción del párrafo primero, en su porción normativa "plazo que no podrá exceder de tres días", respecto de la que se desestimó la presente acción, 98, 106, 107 y 108 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho, y declarar la invalidez del diverso 95 del propio ordenamiento.

Tema IX. Supuestos de procedencia del recurso de revisión y tipos de resoluciones

270. En su primer concepto de invalidez el instituto accionante afirma que los artículos 99, fracción IV, y 103 de la referida ley local son inconstitucionales



al prever mayores requisitos para el ejercicio del derecho de protección de datos personales que los establecidos en la Constitución Federal y en la ley marco aplicable.

271. Sustenta su alegato en que la segunda de tales disposiciones prevé como supuesto de procedencia del recurso de revisión cualquier causa de falta de respuesta y establece curso de acción dentro de esa vía, que no está prevista en la ley general.

272. Aduce que tales disposiciones otorgan plazos adicionales al responsable omiso a efecto de que atienda la solicitud de ejercicio de los denominados derechos ARCO, en detrimento de los derechos del titular de datos personales, aunado a que no resuelve el fondo del asunto, pues sólo se lo remite al responsable.

273. Explica que, a diferencia de lo que sucede en la ley local, el artículo 111, fracción IV, de la ley general, prevé que en los recursos de revisión interpuestos contra la omisión del responsable de entregar los datos personales, los organismos garantes deben ordenar su entrega, pues no existe devolución o reenvío del asunto al responsable omiso.

274. A partir de lo anterior, el promovente asegura que los preceptos impugnados son inconstitucionales al permitir el reenvío del asunto al responsable a efecto de que atienda la solicitud respectiva.

275. Respecto del artículo 103, afirma que la "tramitación abreviada" que prevé es inconstitucional porque constituye un incentivo perverso para que los responsables omitan resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO en el plazo ordinario, de manera que gocen de otros adicionales para hacerlo de fondo.

276. Dice que dicho precepto genera efecto moratorio en cuanto al disfrute de tales prerrogativas, ya que la resolución del organismo garante local en el sentido de ordenar al sujeto obligado atender dicha solicitud, no garantiza que la resuelva de fondo.



277. Por tanto, el promovente asegura que las normas controvertidas violan los principios rectores de los organismos garantes de dar certeza y eficacia a sus determinaciones, así como el de sustanciación sencilla y expedita de los procedimientos conducentes.

278. Agrega que tal circunstancia también viola el derecho de igualdad reconocido en el diverso 1o. constitucional, porque los ciudadanos de esta entidad que pretendan interponer recurso de revisión tendrán mayores cargas, restricciones y límites que los de las demás, aunado a que complica el sistema de protección de datos personales y, aún más, los medios de defensa que al efecto regula.

279. Respecto de este tema la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

280. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos 15, 21, 44, párrafos segundo y tercero, 77, 79, fracción V, en su porción normativa "preferentemente", y 95 todos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

281. Asimismo, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, se condena al Congreso de la Ciudad de México para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, legisle para suprimir los vicios advertidos en esta sentencia a lo previsto en el artículo 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ci-



dad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad **47/2018 y su acumulada 48/2018**.

SEGUNDO.—Se desestima la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018 respecto de la impugnación de los artículos 49, párrafo segundo, 93, párrafo primero, en su porción normativa "plazo que no podrá exceder de tres días", 96, 99, fracción IV, y 103 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril del dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 47, párrafo primero, 91, 93 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo de este fallo—, 98, 106, 107 y 108 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad el diez de abril del dos mil dieciocho.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 15, 21, 44, párrafos segundo y tercero, 77, 79, fracción V, en su porción normativa "preferentemente", y 95 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad el diez de abril del dos mil dieciocho.

QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en esta sentencia surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

SEXTO.—Se condena al Congreso de la Ciudad de México para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, legisle para suprimir los vicios advertidos en esta sentencia a lo previsto en el artículo 21 de la Ley de Protección de



Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad el diez de abril del dos mil dieciocho.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, en su tema V, denominado "Plazo para dar respuesta al ejercicio de los derechos ARCO", consistente en reconocer la validez del artículo 49, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron a favor.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del aparta-



do VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII, denominado "Supuestos de ejercicio de los derechos ARCO", en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 93, párrafo primero, en su porción normativa "plazo que no podrá exceder de tres días", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales con consideraciones diversas, Piña Hernández con razones adicionales y Laynez Potisek votaron a favor.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek, y cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, en su tema V, denominado "Plazo para dar respuesta al ejercicio de los derechos ARCO", consistente en reconocer la validez del artículo 96 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Laynez Potisek, y cinco votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IX, denominado "Supuestos de procedencia del recurso de revisión y tipos de resoluciones", consistente en reconocer la validez del artículo 99, fracción IV, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek, y cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IX, denominado "Supuestos de procedencia del recurso de revisión y tipos de resoluciones", consistente en reconocer la validez del artículo 103 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.



Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos consistentes en declarar la invalidez de los artículos 49, párrafo segundo, 93, párrafo primero, en su porción normativa "Plazo que no podrá exceder de tres días", 96, 99, fracción IV, y 103 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, en su tema IV, denominado "Requisitos del recurso de revisión", consistente en reconocer la validez del artículo 47, párrafo primero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I. separándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII, denominado "Supuestos de ejercicio de los derechos ARCO", en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 91 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con consideraciones diversas, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII, denominado "Supuestos de ejercicio de los derechos ARCO", en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 93, salvo su párrafo primero, en su porción



normativa "Plazo que no podrá exceder de tres días", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII, denominado "Supuestos de ejercicio de los derechos ARCO", en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 98, 106, 107 y 108 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cincuenta y siete, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Principio de licitud", consistente en declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "Avisos de privacidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado "Derecho de cancelación", consistente en declarar la invalidez del artículo 44, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta y vicios de fondo, respecto del apartado IV, en su tema VI, denominado "Garantía de las personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 77 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales en cuanto a la consulta indígena, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razón previa y principal por la falta de consulta indígena, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VII, denominado "Respuesta en lengua indígena", consistente en declarar la invalidez del artículo 79, fracción V, en la porción normativa "preferentemente", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII, denominado "Supuestos de ejercicio de los derechos ARCO", en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 95 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó por la invalidez de la fracción II, párrafo segundo, en



su porción normativa "Dentro de los cinco días siguientes". Los Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, en su parte final, relativa a los efectos.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

Se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del Ministro Franco González Salas, consistente en establecer, como efecto de la declaración de invalidez de los artículos 77 y 79, fracción V, en su porción normativa "preferentemente", de la ley impugnada, la obligación al legislador local para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así



como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno acordó que, al no prosperar la propuesta, no deberá reflejarse en el engrose correspondiente.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de veintiocho y treinta de mayo de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de once de junio de dos mil diecinueve.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad, el diez de abril de dos mil dieciocho.

Aunque comparto el sentido y las consideraciones de la sentencia, me permito formular algunas aclaraciones.

En el considerando sexto, se invalidó el artículo 77 de la ley impugnada, que establece que los responsables en materia de protección de datos personales, procurarán que las personas con discapacidad o que pertenezcan a grupos vulnerables, estén en condiciones de ejercer su derecho en la materia, en igualdad de circunstancias.

La invalidez decretada se sustenta en el hecho de que el legislador haya utilizado el verbo "procurar" para referirse al deber de los sujetos obligados, de que las



personas con discapacidad puedan acceder al ejercicio del derecho a la protección de datos personales, evidencia que no los vincula a garantizar ese ejercicio en circunstancias igualitarias, sino sólo a intentar que se haga de esa manera.

Asimismo, en el mismo considerando se declaró la invalidez del artículo 79, fracción V, de la ley impugnada, que prevé que es atribución del instituto garante local, coordinarse con las autoridades competentes a efecto de que las solicitudes y recursos formulados en alguna lengua indígena, sean atendidos preferentemente en la misma lengua.

La invalidez se sustentó en que, al utilizar el legislador la palabra "preferentemente", no garantiza ni vincula al responsable a responder las solicitudes y recursos en la misma lengua que se presentan, no obstante que la ley general de la materia sí lo hace.

Comparto esas conclusiones y las consideraciones que las sustentan; sin embargo, tal como lo manifesté al resolverse las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2018 y 100/2017, resueltas por el Pleno de este Tribunal en sesiones celebradas el dos de abril y el once de junio de dos mil diecinueve, respectivamente; durante la discusión del asunto sometí al Tribunal Pleno la propuesta de incorporar a la resolución, la determinación de que no se cumplió con la consulta previa a las personas con discapacidad y a personas indígenas, reconocidas en las convenciones de las que es parte el Estado Mexicano.

En relación con las personas con discapacidad, el artículo 4, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ establece la obligación a cargo de los Estados de celebrar consultas estrechas y de colaborar activamente con ellas, por medio de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva esa convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

¹ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. ..."



A fin de determinar el contenido del derecho a la consulta estrecha y la colaboración activa, debe atenderse a la Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es el mecanismo de supervisión adoptado por los propios Estados parte en los artículos 34 a 37 de la mencionada convención.

En los párrafos 18 a 20 de la Observación General² se establece que la expresión "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", que figura en el artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. Se enfatiza la necesidad de otorgar una interpretación amplia a las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las perso-

² 18. La expresión "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas.

19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados Partes que no sea compatible con la convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.



nas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.

También se aclara que en caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

El comité precisa que la "*celebración de consultas estrechas y la colaboración activa*" con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones (párrafo 21).

También refiere que los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad, lo cual requiere acceso a toda la información, y exige que se haga por medios accesibles y mediante la adopción de ajustes razonables (párrafo 22).

En el párrafo 53, se aclara que a fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados parte deberían dotarse de marcos y procedimientos jurídicos y reglamentarios para garantizar la participación plena y en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en los procesos de adopción de decisiones y la elaboración de legislación y políticas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual incluye legislación, políticas, estrategias y planes de acción en materia de discapacidad. Los Estados parte deberían aprobar disposiciones que prevean puestos para las organizaciones de personas con discapacidad en comités permanentes y/o grupos de trabajo temporales, otorgándoles el derecho a designar a miembros para esos órganos.

En el párrafo 66 se prevé la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho a la consulta mediante recursos eficaces, de la siguiente forma:



66. Los Estados partes deberían reconocer los recursos eficaces, como las acciones o demandas colectivas, para hacer valer el derecho de las personas con discapacidad a participar. Las autoridades públicas pueden contribuir de manera importante a garantizar eficazmente el acceso de las personas con discapacidad a la justicia en situaciones que repercutan negativamente en sus derechos. Algunos recursos eficaces serían: a) la suspensión del procedimiento; b) el retorno a una fase anterior del procedimiento para garantizar la consulta y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad; c) el aplazamiento de la ejecución de la decisión hasta que se hayan efectuado las consultas pertinentes; y d) la anulación, total o parcial, de la decisión, por incumplimiento de los artículos 4, párrafo 3, y 33, párrafo 3.

De lo anterior se desprende que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha aceptado que puede existir una invalidez parcial, lo cual asegura que pueda realizarse una consulta respecto de esa invalidez que se pueda generar en los tribunales constitucionales.

Otro documento que sirve de orientación es el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, presentado en virtud de la resolución 26/20 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.³

En ese informe, se aclara que la participación de las personas con discapacidad en la vida pública debe ser un principio transversal de una buena gobernanza.

Se destaca que la expresión "*sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" incluida en la convención debe entenderse en sentido amplio.

La relatora enfatiza que, en la elaboración de las leyes y políticas, se debe consultar con las personas con discapacidad y fomentar su colaboración activa, así como crear mecanismos y vías de recurso oficiales para impugnar las decisiones que se adopten sin ese requisito previo de validez (párrafos 62 y 64).

Como forma de garantizar esa participación, el informe expone la necesidad de establecer mecanismos y protocolos oficiales, en todos los niveles de gobierno, para celebrar consultas sistemáticas con las organizaciones que representan a personas con discapacidad (párrafos 66 a 70).

³ A/HRC/31/62. Consejo de Derechos Humanos, 31er. Periodo de sesiones. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. 12 de enero de 2016.



Resalta el informe que la accesibilidad es una condición que debe garantizar en relación con todo tipo de instalaciones y procedimientos relacionados con la adopción de las decisiones y las consultas en la esfera pública (párrafos 75 a 77). Asimismo, el Estado debe mantener consultas y contactos de buena fe con las organizaciones que representan a personas con discapacidad (párrafos 78 a 80). Aunado a ello, los Estados deben crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de que las personas con discapacidad participen en las decisiones públicas y la influencia positiva que tienen en el proceso de adopción de decisiones (párrafos 81 y 82).

Tomando en cuenta un parámetro amplio de protección, que es acorde con la finalidad de la convención, la adopción de la medida legislativa impugnada exige la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad.

Dado que no está demostrado que el legislador haya garantizado ese derecho, debió tenerse por actualizada la vulneración al artículo 4.3 de la mencionada convención.

No obstante, estimo que la consecuencia de esa conclusión es suficiente para restar legitimidad a la norma impugnada, mas no implica de manera absoluta un vicio que conduzca a invalidar en todos los casos el decreto legislativo en su integridad.

Como lo expresa el Comité Internacional, en este tipo de casos el Estado debe demostrar que la cuestión examinada no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requirió la celebración de consultas.

Cabe destacar que el propio comité reconoce que el recurso efectivo no siempre se traduce en la reposición del procedimiento o en la invalidez total de la norma, sino que la falta de consulta es plausible remediarla mediante la invalidez parcial, con los efectos de expulsión del ordenamiento o de interpretación manipulativa que ha reconocido el Tribunal Pleno, con la condición de que el legislador se encuentra obligado a efectuar la consulta ordenada en los instrumentos internacionales, ante cualquier ajuste o modificación que pretenda remediar la situación generada por la declaración de invalidez.

Por su parte, la consulta previa a los pueblos indígenas ha sido abordada por diversos organismos internacionales, entre los que destacan los corres-



pondientes al Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

La Organización Internacional del Trabajo adoptó en 1989 el "Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" en cuyo artículo 6o. establece la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; establecer los medios para que puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; así como para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Además, prevé que las consultas de que se trata deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT se constituye en una de las principales normas internacionales en materia de consulta previa, al establecer dos elementos centrales:

El deber de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas a través de instituciones representativas de éstos y,

2. La finalidad de las consultas llevadas a cabo mediante las directrices del convenio, consistente en lograr consentimiento entre gobiernos y pueblos indígenas sobre las medidas planteadas por los primeros y que puedan afectar a los segundos.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio 169, el cual exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados respecto de los temas que los afectan.

Además, el derecho a la consulta previa también tiene como fuente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en septiembre de 2007, de la cual destaca la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas ante cualquier medida que pueda afectarlos.



En los artículos 18 y 19 dispone:

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

Asimismo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el cual también es parte del Sistema de las Naciones Unidas⁴ en su artículo 27 dispone que: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió la Observación General No. 23 en 1994, en la que desarrolló el alcance del artículo 27, afirmando que los derechos consagrados en dicho precepto sí implican el derecho de los grupos indígenas a participar en las decisiones que los afecten.⁵

Con sustento en lo anterior, la consulta previa es un derecho de fuente convencional, el cual se encuentra integrado al parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo primero de la Constitución.

⁴ Adoptado a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976

⁵ "Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo."



Además, el derecho a la consulta previa es consistente con el sentido de la reforma al artículo 2o. constitucional, en la cual se reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, dignos de especial reconocimiento y protección.

Así, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal y en los estándares internacionales, considero que la sentencia debía referir que las autoridades debían llevar a cabo los correspondientes procedimientos de consulta tanto a las personas con discapacidad como a los indígenas, a efecto de cumplir con los compromisos que el Estado mexicano ha adoptado al respecto, de tal manera que en mi opinión, debía exhortarse al legislador para que realizara la consulta.

Además, me parece importante destacar, como lo he sostenido en diversos asuntos que, en este caso, la falta de consulta no constituía un vicio que condujera a invalidar la ley en su totalidad, pues no todos sus preceptos tienen un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad o las personas indígenas. Aunado a que debe ponderarse que se trata de un ordenamiento que reglamenta y hace posible el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, por lo que su invalidez general o inejecución causaría mayores perjuicios, incluso en contra de las propias personas con discapacidad y personas indígenas.

Esta propuesta resulta acorde con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas. He expresado reiteradamente que la exigencia de consulta previa ante la afectación que se produce con la emisión de un acto legislativo, debe ser prudencial y tomar en cuenta las circunstancias de cada caso y el contenido de las normas impugnadas.

Así en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, expresé que el análisis de afectación, en mi opinión, no debe realizarse necesariamente de manera sistemática, sino precepto por precepto, de tal manera que se tenga claro que puedan llegar a dañarse los derechos e intereses de la comunidad indígena.

Éstas son las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 10 DE FEBRERO DE 2014 (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA NORMAS ESTATALES DE NATURALEZA ELECTORAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO).

III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. DISMINUCIÓN EN UN CINCUENTA POR CIENTO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS, LO QUE NO SE AJUSTA A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2018 Y SUS ACUMULADAS 102/2018, 103/2018 Y 104/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de septiembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, por medio de las cuales se impugna un precepto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Demandas.** Por escritos presentados el nueve y doce de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el entonces encargado del despacho de la Procuraduría General de la República y los representantes de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, interpusieron acciones de inconstitucionalidad en contra del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Tabasco, emitido a través del Decreto 004 y publicado el trece de octubre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Ello, alegando de manera conjunta que se genera una violación a los artículos 1o.; 41, párrafo primero, bases I y II, inciso a); 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, incisos b) y g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"), en relación con los artículos 1, 23, 26, 50, 51 y segundo y tercero transitorios de la Ley General de Partidos Políticos.

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

3. Por lo que hace a la demanda de la **Procuraduría General de la República** (acción de inconstitucionalidad 100/2018), tras detallar los antecedentes aplicables, se expuso que:



a) El artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Local resulta inconstitucional al establecer que el financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el treinta y dos punto cinco (32.5%) por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización, en lugar de por el sesenta y cinco por ciento.

b) En síntesis, atendiendo a lo previsto en los artículos 41, base II, inciso a); 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso g) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los numerales 50, 51 y segundo y tercero transitorios de la Ley General de Partidos Políticos, se afirma que la fórmula para determinar el financiamiento público de los partidos públicos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y permanentes se encuentra delimitada constitucional y legalmente y no puede ser desatendida por las entidades federativas.

c) Por ello, a pesar de que el Poder Constituyente tabasqueño justificó la reforma de la norma impugnada atendiendo a circunstancias económicas y sociales imperantes en el Estado, no es posible disminuir en un cincuenta por ciento el financiamiento ordinario de los partidos políticos, cambiando el factor para calcular el financiamiento de sesenta y cinco por ciento de la unidad de medida y actualización (como se preveía antes de la reforma) al treinta y dos punto cinco por ciento.

d) Es decir, si bien las entidades federativas tienen libertad configurativa para garantizar que los partidos políticos recibirán financiamiento, dicha facultad debe ejercerse de conformidad con la Constitución y las leyes generales aplicables (leyes que deben acatarse en materia electoral en términos de la propia Norma Fundamental y de la jurisprudencia de esta Corte); en particular, con lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la Ley General de Partidos que prevén que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias, especificándose cómo debe calcularse por cada instituto electoral local: se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento



del salario mínimo diario vigente aplicable (que según la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis debe entenderse como unidad de medida y actualización).

4. En torno a las demandas de los partidos políticos (acciones de inconstitucionalidad 102/2018, 103/2018 y 104/2018, respectivamente), una vez que se explicaron los antecedentes pertinentes, las referidas asociaciones políticas argumentaron lo que sigue:

Partido de la Revolución Democrática

a) PRIMERO.—El artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Local no es acorde a los artículos 1o., 41, párrafo primero, bases I y II; 116, fracción IV, incisos b) y g) y 133 de la Constitución Federal.

b) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, haciendo posible el acceso al poder público a los ciudadanos de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En ese tenor, la disminución con motivo de la norma reclamada del financiamiento ordinario de los partidos políticos en un cincuenta por ciento implica un exceso en las facultades del poder reformador local, al omitirse tomar en cuenta la finalidad constitucional de los partidos políticos y al perderse de vista que, en la medida que el Estado tenga un mayor fortalecimiento en los órganos de gobierno que son electos por los ciudadanos, tendrá mejores resultados dentro de las actividades de gobierno.

c) Así, bajo una mera comparación entre lo previsto en la norma reclamada y lo señalado sobre el financiamiento de los partidos en el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, se puede observar una clara violación al principio de supremacía constitucional, ya que el legislador local determinó indebidamente el parámetro y base para cuantificar el financiamiento de los partidos políticos tanto nacionales como locales de forma diferente al texto constitucional.

d) SEGUNDO.—El artículo cuestionado también transgrede lo previsto en los artículos 1o., 116, fracción IV, incisos b) y g) y 133 de la Constitución Federal



al desatender los principios que rigen la materia electoral. En principio, la disminución impuesta del financiamiento rompe con el principio de equidad en el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos, en contravención a lo señalado en la fracción IV del artículo 116 constitucional, en relación con los numerales 1.1., inciso c), 26.1, inciso b), 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

e) Los partidos políticos disponen constitucional y legalmente de tres vertientes de acceso al financiamiento público: sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gasto de campaña y actividades específicas. Siendo que para las actividades ordinarias, tanto la Constitución (artículo 41, fracción II) como la Ley General de Partidos Políticos (artículo 51) prevén explícitamente el mecanismo de cuantificación del respectivo financiamiento público, aclarándose a su vez que en la citada legislación secundaria (artículo 23.1, inciso d), se especifica que si las entidades federativas otorgan financiamiento local para los partidos nacionales que participan en elecciones locales, las respectivas leyes no podrán establecer limitaciones ni reducir el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

f) Bajo esa lógica, se aduce que la norma reclamada debe declararse como inválida (específicamente en la parte que alude al factor de multiplicación) al prever un mecanismo de cuantificación del financiamiento público para actividades ordinarias que es ajeno a las referidas reglas de la Constitución y ley general, ámbito donde no es posible la actuación diferenciada por parte de las entidades federativas en términos del principio de supremacía constitucional.

Partido Revolucionario Institucional

a) Deviene inconstitucional el Decreto 004, publicado el trece de octubre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco; en particular, la reforma realizada al artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución de dicha entidad federativa, que reduce en un cincuenta por ciento el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.

b) En principio, se viola de manera directa el inciso a) de la base II del artículo 41 de la Constitución Federal, toda vez que en esta disposición se es-



tablece la forma de calcular el financiamiento público de los partidos para sus actividades ordinarias y la norma impugnada se aparta significativamente de dicho contenido; contraviniéndose a su vez la reglamentación secundaria que se hace de dicha regla constitucional, la cual se encuentra en el artículo 51, apartado I, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

c) Asimismo, se invaden las facultades del Congreso de la Unión en transgresión a lo dispuesto en la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional, en relación con el segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, pues el diseño de la fórmula que el Instituto Nacional Electoral y los organismo públicos locales electorales deben emplear para calcular el financiamiento público como prerrogativa de todos los partidos políticos nacionales y locales es competencia del Congreso, lo cual ya se vio plasmado en la Ley General de Partidos Políticos.

d) También se genera una violación al numeral 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, porque si bien es cierto en materia de financiamiento público existe un margen de libertad configurativa para los Estados, no se trata de una libertad irrestricta ni arbitraria, por lo que no puede pasarse por alto que tanto la Constitución como su reglamentación secundaria (en este caso, Ley General de Partidos Políticos) establecen con toda claridad que el financiamiento de los partidos se debe fijar de conformidad con las bases detalladas en la propia Constitución y en las leyes generales de la materia.

e) Por su parte, el propio mecanismo establecido en la norma impugnada carece de razonabilidad y proporcionalidad, pasando de un factor de sesenta y cinco por ciento a uno de treinta y dos punto cinco por ciento. La sola reducción del financiamiento público sin llevar a cabo una revisión integral del régimen de financiamiento de los partidos políticos nacionales y locales, a la luz de las disposiciones normativas de elecciones auténticas, competidas y democráticas, resulta insuficiente para que los partidos den cumplimiento a sus objetivos como entidades de interés público.

Partido Verde Ecologista de México

a) PRIMERO.—El apartado A, fracción VIII, inciso a), del artículo 9 de la Constitución tabasqueña, específicamente, la porción normativa establece que



las actividades de los partidos políticos se calcularán multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento, vulnera los artículos 41, bases I y II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

b) Los partidos políticos son parte indiscutible del ordenamiento democrático. No es posible concebir una democracia moderna sin la existencia de los partidos políticos y, por esta razón, su financiamiento resulta un aspecto clave y necesario; en particular, el financiamiento público. Su objetivo es garantizar los recursos suficientes para que la competencia electoral sea equitativa y con posibilidades reales para todos los partidos de conquistar el poder político a través del voto popular y el uso de este financiamiento está sujeto a transparencia y control.

c) Por tanto, la disminución del financiamiento público para actividades ordinarias con motivo de la norma impugnada contradice los propios fines del financiamiento y trastoca las bases establecidas en la Constitución y en la ley general para tal efecto, en las cuales expresamente se señala el factor porcentual que deberá ser utilizado para calcular el monto de financiamiento público para actividades ordinarias de todos los partidos políticos nacionales y locales.

d) SEGUNDO.—La norma cuestionada viola los principios que rigen la materia electoral a favor de los partidos políticos previstos en la fracción IV del artículo 116 constitucional, en relación con los numerales 1.1., 26.1., inciso b), 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, tales como el principio de equidad en el financiamiento, preeminencia del financiamiento público sobre el privado (al reducir en un cincuenta por ciento el financiamiento público) y el principio de supremacía constitucional. Todo ello, poniendo en riesgo las actividades y funciones de los partidos políticos que necesitan realizar gastos ordinarios para el cumplimiento de sus fines.

e) TERCERO.—El artículo 41 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23.1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos establece una restricción a las facultades legislativas de los Estados de la República, al prever que en las entidades federativas donde exista financiamiento local para los par-



tidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de una entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

f) En suma, la aludida disminución del financiamiento para actividades ordinarias vulnera el derecho de los partidos a recibir financiamiento; pone en peligro el deber que tienen de realizar actividades ordinarias para cumplir su fin constitucional; limita las condiciones para el debido ejercicio de los derechos de asociación, y se aparta de las bases establecidas en la Constitución y Ley General de Partidos Políticos para el cálculo de dicho financiamiento.

5. **Admisión y trámite.** En relación con el trámite de las aludidas acciones acumuladas, se tiene que por acuerdo de doce de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente tuvo por presentada la primera acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República, registrándola bajo el número 100/2018 y asignando al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

6. Concomitantemente, por diversos acuerdos de doce y trece de noviembre de ese mismo año, el Ministro presidente dio cuenta de los escritos de las acciones de inconstitucionalidad de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Verde de México, registrándolos respectivamente con los números de expedientes 102/2018, 103/2018 y 104/2018 y decretando su acumulación con la acción 100/2018 (al impugnarse en todas ellas el mismo decreto legislativo).

7. Consiguientemente, por acuerdo de catorce de noviembre siguiente, el aludido Ministro Instructor dio cuenta de las cuatro demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Tabasco como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de seis días naturales al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral. Por su parte, entre otras cuestiones, también dio vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente; requirió al Congreso Local, la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados; solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, y pidió a la consejera presidenta del Instituto Electoral



del Estado de Tabasco para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

8. **Trámite e informe sobre el proceso electoral.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que se tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el del Instituto Electoral Local, donde se informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad **iniciaría la primera semana del mes de octubre de dos mil veinte**), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a estos escritos, debe resaltarse lo siguiente.

9. **Informe del Poder Legislativo.** A través de un documento recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, la presidenta de la Junta de Coordinación Política del Congreso Local rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación en relación con todas las acciones de inconstitucionalidad.

a) Se debe llamar como demandados a todos los Ayuntamientos que formaron parte del procedimiento de reforma a la Constitución Local que dio lugar a la norma impugnada.¹

b) Debe declararse la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad de la procuraduría y del Partido Revolucionario Institucional, pues se plantea la contradicción del Decreto 004 y preceptos de la Ley General de los Partidos Políticos, siendo que dicha legislación no forma parte de la Constitución Federal. En consecuencia, debe sobreseerse en la acción con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

¹ Sobre esta petición, por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor decidió que no era necesario tener como demandados a los ayuntamientos del Estado, al sólo participar en el medio de control las autoridades emisoras y promulgadoras de la norma cuestionada. Este acuerdo fue impugnado mediante recurso de reclamación, el cual se registró con el número de expediente 97/2018-CA, el cual fue declarado como improcedente por la Primera Sala.



c) Respecto a los conceptos de invalidez, se afirma que son infundados. primero, el decreto cumple con una motivación reforzada, pues se realizó a fin de atender las circunstancias excepcionales y apremiantes en las que se encuentran las finanzas del Estado de Tabasco y atender el argumento social del alto costo de financiamiento de los partidos políticos. Ante esta situación, se supera un examen estricto de constitucionalidad.

d) Segundo, los Estados de la República tienen libertad configurativa para garantizar en sus Constituciones Locales que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público. El mecanismo del artículo 41 sólo rige al ámbito federal. Por el contrario, las entidades federativas, atendiendo al artículo 116, fracción II, inciso g), sólo están obligadas a garantizar que exista equidad en el financiamiento, lo cual ocurre en el caso concreto ya que la norma que se reclama aplica para todos los partidos políticos, atendiendo a su grado de representatividad. Se cita como criterio vinculante lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009, que dio lugar a la tesis P./J. 108/2011, de rubro: "FINANCIAMIENTO PÚBLICO ANUAL. LOS SUBINCISOS A, B Y C DE LA FRACCIÓN I DEL INCISO A) DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 62 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, QUE ESTABLECEN UN ESCALONAMIENTO DE LOS PORCENTAJES POR ESE CONCEPTO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41, BASE II, INCISO A), Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

e) Por su parte, a la luz de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, se argumenta que los Estados, si bien deben permitir a los partidos políticos nacionales participar en elecciones locales, se tiene libertad configurativa para establecer las formas específicas de intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales. En esa lógica, no existe obligación por parte de las legislaturas de adoptar bases o porcentajes específicos respecto al financiamiento público local a partidos políticos nacionales. Se cita como aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas, que dio lugar al criterio P./J. 30/2009, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 13,



FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, QUE PREVEÉ LOS TIPOS DE FINANCIAMIENTO A QUE TENDRÁN ACCESO, NO ES INCONSTITUCIONAL."

f) Por lo que hace al argumento de violación al artículo 73, fracción XXIX-U, y al principio de supremacía constitucional, en relación con lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos, se afirma que la propia legislación general no cumple con los lineamientos constitucionales. Tal ley debió haber sido expedida para distribuir competencias y no para regular derechos y obligaciones para el ámbito local, en lo relativo al financiamiento público para actividades ordinarias. El Constituyente Federal no fijó concurrencia competencial en materia político-electoral.

g) Por último, el mecanismo de cuantificación del financiamiento público es razonable y proporcional, atendiendo a las circunstancias fácticas y económicas que imperan en el Estado. El objeto de la reforma es reorientar los recursos económicos que antes se destinaban a los partidos políticos a otras áreas como la salud.

10. Informe del Poder Ejecutivo. El coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, por escrito enviado por correo el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, presentó el informe requerido y sostuvo que:

a) El acto legislativo es cierto, cuenta con una debida motivación y se promulgó de conformidad con los artículos 35 y 51, fracción I, de la Constitución Local.

b) Debe sobreseerse en la acción interpuesta por la Procuraduría General de la República, al carecer de legitimación activa: Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, ante la falta del titular de la institución en comento, de igual forma carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, pues el arábigo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal faculta para promover una acción de inconstitucionalidad, al Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico de su Gobierno; figura jurídica de gobierno



que no recae en la Procuraduría General de la República al tratarse de materia electoral y no de un delito electoral.

c) En relación con el fondo del asunto, aduce que la norma reclamada se emitió para atender la crisis económica imperante y no resulta inconstitucional, toda vez que se respetaron los principios de igualdad y equidad entre los partidos políticos; además de que, en materia de financiamiento público, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa, siempre y cuando se respete el derecho a la igualdad. Aspecto que se satisfizo en el caso concreto al ser una norma que disminuye el financiamiento, pero aplica a todos los partidos políticos.

11. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a) El artículo 9o., apartado A, fracción VIII, inciso a), reclamado de la Constitución Local resulta inválido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 41, base II, inciso a); 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso g) y 133 de la Constitución Federal y 51 de la Ley General de los Partidos Políticos, así como a lo resuelto por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 5/2015. La base de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de partidos políticos nacionales y locales se encuentra establecida en la Constitución y es reglamentada en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que no es disponible para las entidades federativas: es la que resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor de la unidad de medida de actualización. Factor que no es respetado por la norma tabasqueña.

b) Sin que sea obstáculo para dicha conclusión lo fallado a su vez por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 38/2018 y sus acumuladas (correspondiente a la impugnación de la Constitución del Estado de Jalisco), en donde se dijo que las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que conserven su registro en las entidades federativas. Ello, pues las normas analizadas en ese precedente hacían una distinción entre presupuesto



local para partidos nacionales con acreditación en el Estado y el financiamiento a partidos políticos locales, lo que no se actualiza en el caso concreto: el citado inciso a) del artículo 9o. de la Constitución tabasqueña hace una regulación genérica del financiamiento público tanto para partidos políticos nacionales como locales, reduciéndoles a todos en un cincuenta por ciento el financiamiento a sus actividades ordinarias permanentes. Determinación que es directamente contraria a la Constitución y a la Ley General de Partidos Políticos.

12. **Pedimento.** El delegado de la Fiscalía General de la República formuló su opinión por escrito de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, señalando que deviene inconstitucional la norma cuestionada.

13. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, una vez que se reanudó el procedimiento² y por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c)³ y f), de la

² El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, la Comisión de Receso de la Suprema Corte dictó un acuerdo en el que ordenó suspender el procedimiento por un plazo de sesenta días, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se señalaba que una vez que entrara en vigor las reformas relacionadas con la Fiscalía General de la República, si se hubiere interpuesto una acción de inconstitucionalidad por parte de la Procuraduría General de la República que se encontrara en trámite (en casos distintos a la materia penal), se remitiría el asunto al Ejecutivo Federal por medio de la consejería, suspendiendo el respectivo procedimiento por un plazo de sesenta días.

³ Este precepto se encontraba vigente al momento de la interposición de la demanda por la Procuraduría General de la República, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que a la letra establece:

"Artículo décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la



Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la entonces Procuraduría General de la República y los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre un precepto de la Constitución del Estado de Tabasco y la Constitución Federal.

III. Precisión de la norma reclamada

15. A partir de un examen integral de las diferentes demandas de acción de inconstitucionalidad; en particular, de lo expuesto en los conceptos de invalidez, se considera que la materia del presente caso se circunscribe a examinar la regularidad constitucional del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución del Estado de Tabasco, el cual fue reformado a través del Decreto 004, publicado el trece de octubre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

IV. Oportunidad

16. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. ..."

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



17. En el caso, como se adelantó, la entonces Procuraduría General de la República y los partidos políticos promoventes combatieron un precepto de la Constitución Local. En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues se trata de un acto legislativo que fue impugnado⁵ en el plazo legal correspondiente.

18. El citado Decreto 004, se publicó el trece de octubre de dos mil dieciocho en el número 7941, suplemento C, del Periódico Oficial del Estado de Tabasco. El plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del catorce de octubre al doce de noviembre de dos mil dieciocho. Consecuentemente, dado que la demanda de la entonces Procuraduría General de la República se promovió el nueve de noviembre y, las de los partidos políticos de la

⁵ En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, la norma reclamada actualiza un nuevo acto legislativo porque formó parte del procedimiento de reforma constitucional correspondiente, se publicó en el periódico oficial y sufrió una **modificación material**: antes se establecía que el factor para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos era de sesenta y cinco por ciento y, con la reforma, se cambió a treinta y dos punto cinco por ciento; lo cual genera una reconfiguración normativa de todo el inciso. Aplicación del criterio jurisprudencial que se deriva de varios precedentes y que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas» de título, subtítulo y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."



Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México se interpusieron el doce de noviembre, todas en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia, resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza para todos los promoventes.

V. Legitimación de los promoventes

19. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal (vigente al momento de la presentación de la primera demanda),⁶ señala que el procurador general de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal. Por su parte, el inciso f) de la fracción II de ese mismo numeral⁷ dispone que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia⁸ establece que se considerarán

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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: ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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: ...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

⁸ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

...



parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

20. Consiguientemente, de una interpretación sistemática de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. Uno de esos era el procurador general de la República respecto a leyes de carácter estatal. Otro son los partidos políticos, quienes podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

21. Así las cosas, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita el presente supuesto procesal** en las cuatro demandas de acción de inconstitucionalidad: en todas ellas se promovieron por órganos legitimados para acudir al medio de control, fueron representados por sus legítimos representantes y la norma cuestionada coincidentemente por todos los accionantes es una norma estatal de naturaleza

"En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



electoral (al prever el mecanismo de cuantificación del financiamiento público de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes).⁹

22. A mayor abundamiento, en primer lugar, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 100/2018**, consta que la demanda a nombre de la Procuraduría General de la República fue presentada por Alberto Elías Beltrán, ante la falta del procurador y en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de dicha dependencia. Consiguientemente, es evidente que la Procuraduría General es uno de los órganos con legitimación activa para promover este medio de control en contra de cualquier legislación de carácter estatal (independientemente de su materia)¹⁰ y la demanda fue signada por su

⁹ Tiene aplicación por analogía la tesis P./J. 25/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.—En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras."

¹⁰ Como ejemplos de otros asuntos donde se ha aceptado que la Procuraduría General de la República cuenta con legitimación para impugnar normas de las Constituciones Locales o de leyes



legítimo representante: siendo un hecho notorio que al día de la presentación del escrito, el cargo de procurador general se encontraba vacante y, por ello, de conformidad con los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso a), fracción I, y 137, párrafo primero, de su reglamento,¹¹ fungía como encargado de despacho de la procuraduría el referido subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales.

23. Bajo esta condición, debe declararse **infundada** la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, toda vez que para el momento de interposición de la demanda, el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, seguía vigente el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal (previo a su reforma de diez de febrero de dos mil catorce)¹² y la

secundarias de contenido electoral (no sólo penal), véase lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas y 63/2017 y sus acumuladas (referidas a la Constitución de la Ciudad de México o al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, respectivamente).

¹¹ **"Artículo 30.** El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. "En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

"Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6o. de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes: ...

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."

¹² Fue hasta el catorce de diciembre de dos mil dieciocho que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, fecha que sirve como punto de partida para la entrada en vigor del artículo 105, fracción II, incisos c) e i), de la Constitución Federal (reformados precisamente el diez de febrero de dos mil catorce y sujetos a una *vacatio legis*, en términos del artículos décimo



referida ley orgánica de la procuraduría, por lo que entonces el aludido subprocurador contaba, entre otras facultades, con la de promover una acción de inconstitucionalidad a nombre de dicho órgano legitimado.

24. En segundo lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 102/2018**, el Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral y la demanda fue presentada por Ángel Clemente Ávila Romero, en su calidad de secretario general, quien al día de interposición de ese escrito (doce de noviembre) fungía como presidente en funciones del partido, cargo al que se le atribuye la representación legal del partido (el presidente había renunciado el veintidós de octubre de dos mil dieciocho). Lo anterior, con fundamento en los artículos 104, inciso e), y 105 del estatuto.¹³

25. En tercer lugar, en cuanto a la diversa **acción de inconstitucionalidad 103/2018**, se trata también de un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral y la demanda fue signada por Claudia Ruiz Massieu Salinas, en su carácter de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, la cual cuenta con las facultades para interponer una acción de inconstitucionalidad en términos de la fracción XVI del artículo 89 de los estatutos del partido.¹⁴

sexto transitorio del decreto de tal modificación constitucional), que son los que establecen que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, podrá promover acciones en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas y que la Fiscalía General de la República sólo tiene el poder para interponer tal medio de control respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

¹³ **Artículo 104.** El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

Artículo 105. El titular de la Secretaría General Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones: ...

"b) Sustituir al titular de la presidencia del Comité Ejecutivo en sus ausencias temporales, mientras éstas no sean mayores de un mes. ..."

¹⁴ **Artículo 89.** La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes: ...

"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución."



26. Por último, en cuarto lugar, en relación con la **acción de inconstitucionalidad 104/2018**, se advierte que fue promovida por el Partido Verde Ecologista de México, el cual es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Por su parte, la demanda fue firmada por Antonio Xavier López Adame y Pilar Guerrero Rubio, en su carácter de secretario técnico y secretaria ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional del partido, personas que ostentan tales cargos y que tienen la facultad mancomunada de representar a la asociación política frente a terceros y ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, de conformidad con el artículo 22, fracción I, inciso g), de los respectivos estatutos.¹⁵

27. Siendo, como se mencionó, el precepto reclamado por todos los accionantes es una norma que forma parte de la legislación electoral, al regular un aspecto que incide de manera directa en la materia: el financiamiento de los partidos políticos.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

28. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tabasco plantearon varias causales de improcedencia: el primero señaló, por un lado, que el procurador general de la República carecía de legitimación activa y, por el otro, que debía sobreseerse la acción respecto a su actuación, ya que sólo se limitó a promulgar la norma reclamada. El segundo poder adujo que debía declararse la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República y del Partido Revolucionario Institucional, al plantear la contradicción entre el decreto impugnado y la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que ésta última no forma parte de la Constitución Federal.

29. La primera causal del Poder Ejecutivo ya fue contestada. Respecto a la segunda, se estima que también es **infundada**. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada por

¹⁵ "Artículo 22. Del secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

"I. Facultades y atribuciones del secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional: ...

"g) Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:"



un Poder Ejecutivo Local en la que sostiene que al promulgar y publicar la norma o normas reclamadas sólo actuó en cumplimiento de sus funciones. Primero, porque ese razonamiento no encuadra en ninguna de las causales de improcedencia expresas o derivadas sistemáticamente de la ley y, segundo, ya que contrario a lo expuesto en el informe, el titular del Ejecutivo tiene intervención en el proceso legislativo al darle validez y eficacia a la norma y al no vetar su contenido, por lo cual es necesario que responda por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General. Tiene aplicación el criterio que se refleja en la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁶

30. Por su parte, deviene a su vez **infundada** la causal de improcedencia invocada por el Poder Legislativo. Contrario a su pretensión, de las demandas de acción de inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República y del Partido Revolucionario Institucional se advierte que éstos plantearon la

¹⁶ Tesis P./J. 38/2010, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, de texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Precedente: Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.



contradicción entre el artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución del Estado de Tabasco y la Constitución Federal. Así, sus acciones son procedentes pues señalaron la violación a varios preceptos constitucionales y sostuvieron conceptos de invalidez al respecto y, si bien es cierto aludieron a varias disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos, ello no vuelve inviable el presente asunto. La determinación sobre cómo debe valorarse el contenido de la legislación general y si forma o no parte del parámetro de regularidad constitucional a la luz del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, es un aspecto de estudio de fondo.¹⁷

31. Dicho lo anterior, y toda vez que no se advierte de oficio ninguna diversa causal de improcedencia, se pasa al examen material de la acción.

VII. Precisión metodológica

32. El estudio de los conceptos de invalidez se hará conjuntamente, toda vez que la entonces Procuraduría General de la República y los partidos políticos solicitaron la invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución del Estado de Tabasco. Al ser un análisis abstracto de constitucionalidad, no es necesario delimitar el estudio de fondo por cada promovente, pues el examen de regularidad se hará de manera global a partir de las normas constitucionales citadas como violadas por todos los accionantes.¹⁸

¹⁷ Resulta aplicable el criterio que se refleja en la tesis P./J. 36/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

¹⁸ Al respecto, cabe destacar que el Partido Verde Ecologista señaló que reclamaba sólo una porción normativa del citado inciso a) del artículo 9. Sin embargo, tal cuestión no afecta la forma de estudiar dicha norma, pues ese contenido cuestionado se encuentra englobado en la impugnación realizada por el resto de los promoventes y, al ser un examen abstracto, esta forma de aproximarnos al problema no tendrá incidencia en el resultado (pues, se insiste, además se hará atendiendo al artículo 71, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, que dice que la no conformidad de normas de naturaleza electoral sólo podrá referirse a la violación de los preceptos constitucionales expresamente señalados en las demandas).



VIII. Estudio de fondo

33. Como se adelantó, la materia del presente asunto se circunscribe a examinar la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución del Estado de Tabasco, que a la letra dice (se transcribe el texto de todo el apartado del artículo y se resalta en negritas lo cuestionado):

"**Artículo 9.** El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado en los casos de su competencia y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los gobiernos municipales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, cuyo ejercicio está garantizado por esta Constitución. Dicha renovación se sujetará a las siguientes bases:

(Reformada su denominación, P.O. 21 de junio de 2014)

"**Apartado A.** De los partidos políticos y los candidatos independientes.

(Reformada, P.O. 21 de junio de 2014)

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, incluyendo otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.



"II. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa; la infracción a esta disposición será castigada con multa o cancelación del registro del partido político en los términos que establezca la ley;

(Adicionada, P.O. 21 de junio de 2014)

"III. Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar por sí mismos, su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa.

"De conformidad con lo señalado por el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley electoral del estado regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la Constitución de la República y en las leyes correspondientes;

(Reformada, P.O. 21 de junio de 2014)

"IV. Los partidos políticos en la selección de sus candidatos garantizarán la paridad de género en las candidaturas a legisladores locales y regidores, por ambos principios, conforme lo disponga la ley. Esta disposición será aplicable, en lo referente a planillas de regidores, para las candidaturas independientes;

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de junio de 2014)

"V. La ley regulará los procesos de selección de candidatos y el proselitismo que realicen los aspirantes a ocupar los diversos puestos de elección popular al interior de los partidos políticos, así como los procesos de obtención de apoyos ciudadanos de los aspirantes a las candidaturas independientes; asimismo establecerá las reglas para la realización de precampañas y campañas electorales. Del mismo modo se fijarán en la ley los impedimentos para la participación de servidores públicos en activo durante las precampañas de los partidos.



"Las precampañas sólo tendrán lugar dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos;

"Toda persona que realice actos de proselitismo o de promoción personal de cualquier índole sin sujetarse a las disposiciones o tiempos que señale la ley, se hará acreedora, según el caso, a las sanciones que en la misma se establecen;

(Reformada, P.O. 21 de junio de 2014)

"VI. La duración de las campañas en el año de elecciones para gobernador, diputados, presidentes municipales y regidores, será de setenta y cinco días; en el año en que sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos, las campañas serán de cuarenta y cinco días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales respectivas;

"La violación a estas disposiciones por los partidos, aspirantes, candidatos o cualquier otra persona física o jurídica colectiva será sancionada conforme a la ley;

"VII. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales y locales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos para sus precampañas y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado;

(Adicionado, P.O. 21 de junio de 2014)

"Al partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de junio de 2014)

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para gobernador o de diputados por el principio de mayoría relativa inmediata anterior, se



compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

(Reformado, P.O. 13 de octubre de 2018)

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan gobernador del Estado, diputados locales, presidentes municipales y regidores, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales, presidentes municipales y regidores, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias; y

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de junio de 2014)

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda a cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a su fuerza electoral, calculada con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones de las campañas electorales de los partidos políticos.



(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"De la misma forma, establecerá los criterios para determinar las erogaciones en las precampañas cuyo monto será equivalente al veinte por ciento establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y establecerá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

(Adicionada, P.O. 21 de junio de 2014)

"VIII Bis. Asimismo las leyes, general o estatal, según corresponda, establecerán las reglas y límites a que se sujetará el financiamiento público y privado de las actividades de los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes dentro de un proceso electoral, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen, uso y destino de todos los recursos con los que cuenten, incluyendo aquellos que hubiesen utilizado para financiar las actividades tendentes a obtener dicho registro y dispondrán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"IX. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley; y

"X. En la ley se establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro; el destino de sus bienes y remanentes adquiridos con financiamiento público de origen estatal, serán adjudicadas al Estado.

"Los partidos políticos nacionales que pierdan su registro, deberán reintegrar al Estado los bienes y remanentes adquiridos con financiamiento público de origen estatal. ..."



34. De manera conjunta, entre otros argumentos, la procuraduría y los partidos políticos accionantes sostienen que resulta inválido el transcrito inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9o. de la Constitución del Estado de Tabasco, toda vez que contradice lo dispuesto en los artículos 41, fracción II, inciso a) y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con los numerales 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Ello, al establecerse un mecanismo de cuantificación del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales y locales diferente al previsto en las referidas normas constitucionales y de la legislación general, que genera una disminución del cincuenta por ciento del financiamiento respectivo.

35. Este Tribunal Pleno considera como **fundado** tal planteamiento. En suma, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que las entidades federativas deben acatar las reglas establecidas en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos para efectos de asignar financiamiento público por actividades ordinarias permanentes a los partidos políticos. Así, si bien existe, desde el punto de vista constitucional, cierto margen de libertad configurativa para regular aspectos de la materia electoral por cada una de las entidades federativas; sin embargo, no forma parte de dicha libertad configurativa la determinación de la forma de calcular el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, pues ese mecanismo de cuantificación se encuentra expresamente delimitado por la legislación general, la cual debe ser acatada invariablemente por los Estados de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

36. En ese tenor, el precepto impugnado señala, de manera genérica, que el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijará multiplicando el número total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la unidad de medida y actualización. En consecuencia, toda vez que la citada ley general (inciso a) del artículo 51.1.), especifica que el factor de multiplicación por parte del organismo público local para determinar el financiamiento público para los partidos políticos locales para sus actividades ordinarias debe ser de sesenta y cinco por ciento (65%) y, dado que la norma reclamada alude globalmente a cualquier partido político y de su texto no se puede dar lugar a entender que se trata de la regulación únicamente del



supuesto de financiamiento estatal para los partidos políticos nacionales que hayan conservado su registro en el Estado, se estima que se incurrió en una contradicción con la citada regla de cuantificación de la legislación general. La consecuencia es la declaratoria de invalidez de la totalidad del inciso a) cuestionado.

37. En los párrafos que siguen se explicarán exhaustivamente estos razonamientos, aludiendo a los precedentes de esta Corte y aplicándolos al caso concreto.

Relatoría de precedentes y criterio aplicable

38. Atendiendo a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015;¹⁹ 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016;²⁰ 97/2016 y su acumulada 98/2016;²¹ 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017;²²

¹⁹ Fallada el quince de junio de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por diferentes consideraciones, Franco González Salas por diferentes consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. por diferentes consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas por diferentes consideraciones, Pérez Dayán con la invalidez de la fracción II en vía de consecuencia y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

²⁰ Fallada el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 13, denominado "Financiamiento público estatal condicionado a contar con por lo menos un representante en el Congreso local", consistente en reconocer la validez del artículo 58, párrafos 1, inciso a), fracción II, apartados I y II 2, párrafo primero, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

²¹ Fallada el cinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando décimo tercero, relativo al tema 8, denominado "Financiamiento público".

²² Fallada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez.



50/2017,²³ y 78/2017 y su acumulada 79/2017,²⁴ esta Suprema Corte ha realizado la siguiente interpretación de los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en torno al financiamiento público de los partidos políticos con registro nacional y/o estatal.

39. El artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal²⁵ regula lo relativo al régimen electoral aplicable a las elec-

Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Consecuentemente, en razón de tal mayoría, se generaron las siguientes votaciones: mayoría de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, consistente en declarar infundado el segundo concepto de invalidez, hecho valer por el Partido Verde Ecologista. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Asimismo, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, consistente en declarar infundado el tercer concepto de invalidez.

²³ Fallada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, denominado "*Inconstitucionalidad de la reducción de un 50% del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, en los años y meses en los que no se desarrolle proceso electoral, y de destinar los recursos excedentes derivados de la reducción de dicho financiamiento a una institución de asistencia privada*", consistente en declarar la invalidez de los artículos 16, apartado C, fracción I, inciso a), párrafos segundo y tercero, en la porción normativa "**En ambos casos**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, transitorios cuarto y quinto del Decreto 488/2017 impugnado, y 52, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁴ Fallada el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando décimo segundo, tema 7, denominado "Financiamiento público estatal".

²⁵ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:



ciones federales y, en lo que interesa, establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de sus actividades que realizan, así como su distribución, en los procesos electorales federales.

40. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),²⁶ de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– dispone

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación."

²⁶ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

41. En esa lógica, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,²⁷ que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución Federal.

42. La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público; a saber, en los artículos 23 y 26 de dicha norma

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes."

²⁷ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."



se precisa que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, de lo previsto por la propia ley general y demás leyes federales o locales aplicables.²⁸

43. Asimismo, para el caso del financiamiento público, el artículo 50 de la citada ley general establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como de conformidad a lo dispuesto en las Constituciones Locales.²⁹

44. Por su parte, el artículo 51 de la aludida ley general³⁰ prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento pú-

²⁸ La Ley General de Partidos Políticos prevé:

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ..."

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos: ...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

²⁹ **"Artículo 50.**

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

³⁰ "Artículo 51.



blico de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del punto 1, que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público



organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (debiendo entenderse ahora la unidad de medida y actualización).³¹

45. Así, se determinó en los aludidos precedentes, que el resultado de la operación señalada constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución; esto

por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El Consejo General, a través de la unidad técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

³¹ Conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice: "Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para



es, el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

46. Igualmente, para gastos de campaña el aludido artículo 51, en el inciso b) del punto 1, establece que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

47. Por otra parte, en el punto 2, se estatuye que los partidos políticos (nuevamente nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Tendrán derecho asimismo, en el año de la elección de que se trate, al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente y que participarán del financiamiento pú-

determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización."



blico para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

48. Por último, el artículo 52 de la aludida ley general, estipula que para que un **partido político nacional cuente con recursos públicos locales**, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

* * *

49. Así las cosas, resumiendo y para efectos de resolver el caso que nos ocupa, es criterio reiterado y vinculante de este Tribunal Pleno que, tratándose de las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos relativo al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, debe atenderse de manera sistemática a lo previsto en la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos, donde se detalla explícitamente la forma de calcular dicho financiamiento por todos los Estados de la República cuando se trate de partidos políticos locales. En este punto no existe libertad configurativa. Diferente cuestión es cuando lo que se regula por los Estados es el financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales que conserven su acreditación en el Estado; en este supuesto la ley general únicamente establece ciertas condicionantes, dejando en libertad de configuración a las entidades para establecer las reglas de su otorgamiento.

Examen concreto de la norma reclamada

50. Aplicando lo expuesto en párrafos previos, como se mencionó, la materia del presente asunto se circunscribe a examinar la regularidad constitucional del **inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9** de la Constitución del Estado de Tabasco.

51. En principio, debe destacarse que en este apartado A del artículo 9 se establecen las reglas y principios aplicables a los partidos políticos y candi-



datos independientes en el régimen estatal tabasqueño. En particular, en la **fracción VIII** se prevén las distintas hipótesis del financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro y alcancen un porcentaje de votación en el Estado, regulándose en el **inciso a)** lo relativo al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

52. Esta disposición puede segmentarse en dos porciones normativas. En la primera se señala qué tipo de financiamiento público (actividades ordinarias) de los partidos políticos se está regulando, cuándo se fijará por la autoridad correspondiente (anualmente) y qué mecanismo de cuantificación se utilizará: el cual consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización. Por otro lado, en la segunda porción normativa de este inciso, se especifica cómo deberá distribuirse dicho financiamiento atendiendo a porcentajes determinados.

53. Ahora bien, partiendo de esta delimitación normativa, consideramos que la norma reclamada **debe expulsarse** del ordenamiento jurídico tabasqueño en su totalidad, tal como lo solicitan los cuatro accionantes. Contrario a lo expuesto en los informes justificados del Poder Ejecutivo y del Congreso del Estado, la Constitución Federal no otorga una libertad configurativa absoluta a los Estados para reglamentar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos. El artículo 116, fracción IV, constitucional señala que deberá cumplirse con lo dispuesto en la legislación general y, en ese supuesto, encontramos que en el artículo 51.1., inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, el Congreso de la Unión ya especificó cómo debe cuantificarse, por parte del instituto electoral estatal que corresponda, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cualquier partido político local.

54. Bajo esa lógica, se estima que el contenido del precepto impugnado es inválido al disminuir en un cincuenta por ciento el financiamiento de los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. La norma hace una referencia general a los partidos políticos, lo que provoca una desa-



tención frontal de la citada legislación general respecto al mecanismo de cuantificación de ese tipo de financiamiento de los partidos políticos locales.

55. Dicho de otra manera, la regla de cuantificación del financiamiento prevista en la disposición cuestionada guarda aplicabilidad para todos los partidos políticos que hayan conservado su registro en el Estado, pues se utilizó el concepto "partidos políticos", sin mayores clarificaciones. Por ende, al especificar el factor porcentual de multiplicación de la fórmula de cálculo en un treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%), en vez de un sesenta y cinco por ciento (65%), aunque pudiera llegar a interpretarse que parte del alcance de este inciso sería regular lo relativo al posible financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales, lo cierto es que su contenido incluye una variación en el mecanismo de cuantificación (disminuyéndolo) del financiamiento de los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, contraviniendo el mandato expreso de la legislación general. Valoración que se sustenta, pues no hay otra norma en la Constitución Local que reglamente el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, que pudiera llevarnos a pensar que esta disposición abarca sólo al financiamiento estatal de los partidos políticos nacionales.

56. En ese sentido, debe declararse la **invalidez** de la totalidad del inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 reclamado. Sin que pasemos por alto que en el inciso cuestionado, en su primera porción normativa, también especifica que una de las prerrogativas de los partidos políticos es el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el cual deberá ser fijado anualmente, teniendo a su vez como base de la fórmula de cuantificación el número total de ciudadanos inscritos en el patrón electoral del Estado; empero, aunque de toda esa primera porción normativa únicamente resulta inconstitucional el referido factor porcentual de multiplicación, de declararse inválida sólo esa indicación, lo regulado en toda esa porción normativa sería inentendible. Asimismo, aunque la segunda porción normativa del inciso a) alude a cómo debe distribuirse el financiamiento público para el sostenimien-



to de actividades ordinarias permanentes, al anclarse su aplicación al mecanismo de cuantificación señalado previamente, si se eliminara sólo la primera porción normativa, la segunda porción carecería a su vez de sentido y aplicación. En consecuencia, lo más idóneo para el caso concreto es la eliminación de todo el texto del inciso a) reclamado;³² determinación que no genera un vacío normativo, ya que tiene aplicación directa lo dispuesto en la Constitución Federal y en el citado artículo 51.1., inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

57. Por último, consideramos imprescindible insistir, como se puede desprender implícitamente de lo explicado en párrafos anteriores, que no estamos en el escenario en el que, esta Suprema Corte, ha reconocido la validez de normas referidas al financiamiento público de origen estatal para el sostenimiento de actividades ordinarias de partidos políticos nacionales cuando establecen un mecanismo de cuantificación, por ejemplo, que no toma como factor de multiplicación el sesenta y cinco por ciento (65%) del valor diario de la unidad de medida y actualización; en concreto, a lo que se resolvió en la referida **acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**.

58. En ese asunto se analizó la regularidad constitucional del artículo 13, fracción IV, inciso a), del artículo 13 de la Constitución del Estado de Jalisco, en el cual se establecía que los partidos políticos locales que mantuvieran su registro se les otorgaría financiamiento público conforme al artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos y que, a los partidos políticos nacionales que conservaran su acreditación en el Estado, se les otorgaría financiamiento público estatal para

³² Este caso difiere de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, en el que declaramos la inconstitucionalidad de la porción normativa que decía "en ambos casos" del párrafo tercero del inciso a), fracción I, apartado C, artículo 16 de la Constitución del Estado de Yucatán, dejando subsistente el texto "*el 30% de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en partes iguales y el 70% restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa*". Ello, pues este último texto sí guardaba sentido y aplicabilidad, pues aunque en tal asunto también se declaró la inconstitucionalidad de un párrafo que ordenaba la disminución del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes cuando no se desarrollara proceso electoral, no se tocó el lineamiento general impuesto en esa Constitución Local que establecía la prerrogativa y el mecanismo de cuantificación del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.



financiar sus actividades ordinarias permanentes multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento (20%) del valor diario de la unidad de medida y actualización. Reconocimos la constitucionalidad de este precepto, bajo el ya explicado argumento de que, tratándose únicamente de partidos políticos nacionales a los que se les pretenda otorgar recursos públicos locales, los Estados de la República sólo se encuentran constreñidos a ciertas condicionantes por la ley general, teniendo libertad configurativa para establecer en su legislación secundaria las reglas para su otorgamiento.

59. Sin embargo, en el caso que hoy nos ocupa, se recalca, ni en la parte inicial de la fracción VIII ni en el inciso a) de esa fracción se dispone que lo regulado en dichas disposiciones aplica únicamente para los partidos políticos nacionales. Por el contrario, se concibe como sujeto de todo lo ahí regulado a los "partidos políticos" en general. Siendo evidente que cuando el Poder Reformador tabasqueño pretende regular sólo a los partidos políticos nacionales o sólo a los partidos políticos locales, así lo establece. Véase, por ejemplo, el segundo párrafo de la fracción VII del mismo apartado A del artículo 9 de la Constitución Local, en donde al implementar contenidos normativos diferenciados para cada tipo de asociación política, el legislador tabasqueño separó sus supuestos de aplicación, distinguiendo las prerrogativas/obligaciones de los partidos políticos nacionales de las de los partidos políticos locales.

60. Por ende, desde nuestro punto de vista, la norma que ahora se examina no guarda similitud con la estudiada en el citado precedente y, por ello, más bien se opta por su invalidez, tal como se hizo en la referida **acción de inconstitucionalidad 50/2017** (en donde se declaró la inconstitucionalidad de una norma que disminuía el financiamiento público para actividades ordinarias en los meses y años en que no se desarrollaran procesos electorales y que aludía de manera genérica a todos los partidos políticos). No es viable hacer una interpretación conforme del precepto impugnado, pues al hacerlo se implementarían distinciones normativas ajenas a la intención identificable del Poder Constituyente tabasqueño, además de que no es la opción a la que hemos recurrido en los referidos precedentes, justo, con el objeto de proteger los principios de legalidad y seguridad en materia electoral exigidos en la Constitución Federal.



IX. Efectos de la sentencia

61. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia, que señalan:

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 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 registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

62. En ese tenor, se concluye que la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia tiene efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

63. Sin más aspectos que abordar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 004, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, en términos del apartado VIII de la presente ejecutoria; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.



TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación de los promoventes, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión metodológica.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con distintas argumentaciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 004, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de febrero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, promovida por la Procuraduría General de la República, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

En sesión pública celebrada el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, en las que se declaró la invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el cual disminuía a 32.5% el factor porcentual para calcular el



financiamiento público local destinado a las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales y nacionales.

Las razones en que el Tribunal Pleno sustentó la invalidez de la norma impugnada consistieron en que las entidades federativas no tienen libertad configurativa para determinar la forma de calcular el financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, pues de conformidad con el artículo 116, fracción IV, constitucional, los Estados deben atender a lo previsto sobre el tema en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos políticos, donde se precisa que dicho financiamiento debe ser el resultado de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local por el 65% de la UMA vigente en el Estado.

Presento este voto, pues **aunque concuerdo con el sentido de la resolución, no comparto las consideraciones en las que se sustenta.**

Como lo he manifestado en diversos precedentes,¹ coincido en que al regular aspectos relacionados con el financiamiento público de los partidos políticos locales, las entidades federativas deben atender a lo dispuesto en la Constitución General y en la Ley General de Partidos Políticos. Sin embargo, como también sostuvo el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2014, en la cual voté a favor,² ello no impide a las entidades federativas, reducir dicho financiamiento en casos en que los partidos políticos incumplan con sus fines constitucionales.

En efecto, en dicho precedente este Tribunal Pleno determinó que si bien los partidos políticos tienen su razón de ser en que se constituyen como el medio principal por el que los ciudadanos acceden al ejercicio del poder público y se conforma la integración de los órganos de representación política, ello no significa que tengan derecho a recibir financiamiento público por el solo hecho de existir jurídicamente y estar debidamente registrados. Lo anterior, *"pues para ello es indispensable que cumplan con los fines que constitucionalmente les son atribuidos"*.³

¹ Acciones de inconstitucionalidad 5/2015; 76/2016 y sus acumuladas; 97/2016 y su acumulada; 38/2017 y sus acumuladas; 50/2017; y 78/2017 y su acumulada.

² Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas (ponente), Zaldivar Lelo de Larrea con precisiones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, en lo relativo a este tema.

³ Al respecto, este Tribunal Pleno estimó que, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, base I, de la Constitución General, son fines de los partidos políticos: promover la participación del pueblo



Así, con base en dichas consideraciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de un artículo que establecía la reducción del financiamiento público local en los casos en que los partidos políticos no registraran candidaturas a diputados, Ayuntamientos o gobernador.⁴ Ello, pues estimó que: *"el financiamiento público que se otorga a ellos sólo cobra sentido en la medida en que sus acciones se dirigen a cumplir con los fines que les han sido impuestos"*.

En esta lógica, toda vez que el financiamiento público adquiere sentido en la medida en que las acciones de los partidos políticos se dirijan a cumplir con los fines que les han sido impuestos, para estudiar la constitucionalidad de normas como la aquí impugnada y determinar si la reducción del financiamiento público está justificada, **lo que debe analizarse es si dicha reducción se vincula o no con el cumplimiento de los fines constitucionales de los partidos políticos**. Por tanto, en mi opinión, fue desacertado que en la sentencia se fundamentara la invalidez de la norma impugnada en la incompetencia de las entidades federativas para legislar sobre el tema, sin tomar en consideración si la reducción del financiamiento público de los partidos políticos en el caso concreto atendía o no a los fines constitucionales de estos últimos.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, comparto el sentido de la resolución toda vez que, desde mi punto de vista, la reducción del financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos políticos locales prevista en la norma impugnada, no se vincula al cumplimiento de los fines constitucionales de dichas entidades políticas. En efecto, el artículo combatido establece lo siguiente:

en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

⁴ **Artículo 37 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.** "Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, conforme a las siguientes disposiciones:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"...

"d) Los partidos políticos que no registren fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de gobernador, en su caso, les será reducido el financiamiento en el porcentaje que represente el número de electores de la lista nominal de la elección en que hayan dejado de participar en la elección anterior y que correspondan al distrito, Ayuntamiento o Estado, dividido entre el número de elecciones que se hayan verificado."



"Artículo 9 ...

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

"...

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para gobernador o de diputados por el principio de mayoría relativa inmediata anterior, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) **El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización.** El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; ..."

De la literalidad del artículo citado se desprende que el mismo prevé una reducción del 50% al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales *en términos generales*. Es decir, sin acotar dicha disminución a ningún supuesto particular relacionado con alguno de los fines constitucionales de los partidos políticos (como podría ser, por ejemplo, la falta de registro de candidaturas). Consecuentemente, dado que la reducción del financiamiento prevista en la norma impugnada no guarda relación alguna con el funcionamiento o fines de los partidos políticos, considero que no se actualiza la hipótesis que justifica tal reducción, por lo que la misma resulta inconstitucional.

Por estas razones estuve de acuerdo con la declaratoria de invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

III. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA.

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LA REGULACIÓN DEL DESISTIMIENTO, LA CADUCIDAD, LA PRUEBA DE DECLARACIÓN DE PARTE, EL PLAZO PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES Y EL PROCEDIMIENTO FAMILIAR EN MATERIA DE DIVORCIO, CORRESPONDEN A ESA MATERIA RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR LO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA CARECE DE COMPETENCIA PARA EMITIR AQUÉLLA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 288, FRACCIÓN V; 311, FRACCIÓN II, INCISOS A), E) Y J); 449, FRACCIÓN IV; Y 850 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL; Y 46, FRACCIÓN VIII; 65; 66, PÁRRAFO SEGUNDO; 133, PÁRRAFO SEGUNDO; 153, PÁRRAFO SEGUNDO; Y 165 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES, AMBOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA].

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 211, FRACCIÓN II; Y 393, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL; Y 153, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES, AMBOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 211, FRACCIÓN II; 288, FRACCIÓN V; 311, FRACCIÓN II, INCISOS A), E) Y J); 393, PÁRRAFO PRIMERO;



449, FRACCIÓN IV; Y 850 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL; Y 46, FRACCIÓN VIII; 65; 66, PÁRRAFO SEGUNDO; 133, PÁRRAFO SEGUNDO; 153, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO; Y 165 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES, AMBOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA].

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL NO PRODUCE UN VACÍO NORMATIVO, TODA VEZ QUE LA LEGISLACIÓN DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA CONTINÚA VIGENTE HASTA ENTANTO ENTRE EN VIGOR LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 211, FRACCIÓN II; 288, FRACCIÓN V; 311, FRACCIÓN II, INCISOS A), E) Y J); 393, PÁRRAFO PRIMERO; 449, FRACCIÓN IV; Y 850 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL; Y 46, FRACCIÓN VIII; 65; 66, PÁRRAFO SEGUNDO; 133, PÁRRAFO SEGUNDO; 153, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO; Y 165 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FAMILIARES, AMBOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2017. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 11 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **once de noviembre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, ante la falta del titular de la referida institución, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 288, fracción V, 311, fracción II,



incisos a), e) y j), 449, fracción IV y 850 del Código Procesal Civil y los diversos 46, fracción VIII, 65, 66, segundo párrafo, 133, segundo párrafo, 153, segundo párrafo y 165 del Código de Procedimientos Familiares, ambos ordenamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto 932, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el viernes veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo tenor es el siguiente:

Código Procesal Civil

"Artículo 288.

"...

"V. En los supuestos de las fracciones I, II y IV, quien formule el desistimiento deberá ratificarlo ante la autoridad judicial que conozca del asunto o fedatario público. Fuera de dichos supuestos, la ratificación quedará al arbitrio del Juez."

"Artículo 311.

"II. ...

"a) La caducidad de la instancia operará de pleno derecho cualquiera que sea el estado del proceso, desde el primer auto que se dicte en el juicio hasta la citación para sentencia, si transcurridos ciento veinte días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación de la última determinación judicial, no hubiere promoción de cualquiera de las partes que tienda a impulsar el procedimiento.

"...

"e) La caducidad de los incidentes y de los recursos interpuestos ante el propio Juez de primera instancia, se causará por el transcurso de treinta días hábiles, contados a partir de que haya surtido efectos la notificación de la última determinación judicial, sin promoción; la declaración respectiva sólo afectará a las actuaciones del incidente y del recurso sin abarcar las de la instancia principal,



aunque haya quedado en suspenso ésta por la sustanciación del incidente o del recurso.

"...

"j) Las costas serán a cargo del actor, cuando se decrete la caducidad de la primera instancia, o de la parte que haya promovido el incidente o interpuesto el recurso escrito, cuando se decrete la caducidad de un incidente, de un recurso a resolver en la primera instancia o de la segunda instancia, respectivamente."

"Artículo 449.

"...

"IV. Serán aplicables a esta prueba, en lo conducente, las reglas de la prueba testimonial pero sin que ello implique que la declaración pueda hacerse con la presencia del abogado patrono o procurador de la parte llamada a declarar."

"Artículo 850.

"Plazo para impugnar

"Los términos establecidos por la ley para hacer valer los recursos tendrán, en todo caso, el carácter de perentorios, y corren de forma individual a cada una de las partes desde el día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne, excepto los casos en que la ley disponga otra cosa."

Código de Procedimientos Familiares

"Artículo 46.

"...

"VIII. El Juez tendrá fe pública, por lo cual podrá prescindir de la asistencia del secretario cuando así lo considere, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a este último."



"Artículo 65.

"Se tramitarán en juicio oral, además de los señalados en el artículo 89 de este código, los juicios que tengan por objeto los alimentos, así como todos aquellos asuntos en materia familiar que no tengan prevista una regulación especial en este código."

"Artículo 66.

"...

"Se exceptúan de lo anterior, los incidentes de ejecución de sentencia."

"Artículo 133.

"...

"Si lo consiguere, dará por concluido el procedimiento, debiendo levantar acta circunstanciada para su debida ejecución. En caso contrario, procederá a la depuración, fijación de litis, admisión, desahogo de pruebas y citación para sentencia definitiva."

"Artículo 153.

"...

"La solicitud de divorcio podrá ser formulada por uno o ambos cónyuges, misma que deberá ser suscrita por el que la promueva.

"La solicitud deberá ser ratificada ante la presencia de la autoridad judicial de manera previa a su emplazamiento."

"Artículo 165.

"El cónyuge que haya solicitado el divorcio podrá desistirse de su pretensión hasta antes de que se pronuncie la resolución que decreta la disolución



matrimonial. En este supuesto, se aplicarán las reglas del artículo 288 del Código Procesal Civil."

SEGUNDO.—**Admisión.** Mediante proveído de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de la misma fecha admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza para que rindieran sus informes respectivos.

TERCERO.—**Contestación de la demanda.** En acuerdos de cinco de diciembre de dos mil diecisiete y dos de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila, respectivamente, rindiendo los informes que les fueron solicitados. Además, en dichos proveídos pusieron los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

CUARTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

QUINTO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal; en relación con el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y 10, fracción I, de la



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre lo dispuesto en diversos artículos del Código Procesal Civil y del Código de Procedimientos Familiares del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El Decreto 932 por el que se reforman diversos artículos del Código Procesal Civil y del Código de Procedimientos Familiares, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintitrés de septiembre al veintidós de octubre de dos mil diecisiete y en atención a que el último día del plazo fue inhábil, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2o. y 3o. de la propia ley, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el escrito relativo podía presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, por lo que si en este día se presentó el escrito mediante el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad, resulta oportuna su presentación.

TERCERO.—**Legitimación.** Al efecto, debe tenerse en cuenta que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, fue modificado y adicionado el artículo 105, fracción II, incisos c) e i), de la Constitución Federal,¹ estableciéndose que se encuentran legitimados para

¹ "Artículo 105. ...

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."



ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, tratándose de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas, así como el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas en materias penal y procesal penal, además de las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Sin embargo, en el párrafo primero del artículo décimo sexto transitorio de la aludida reforma constitucional se establece que: "... las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracción II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias en virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

No pasa inadvertido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el veinte de diciembre de dos mil dieciocho fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional de diez de febrero de dos mil catorce; aunado a que el catorce de diciembre de dos mil dieciocho en el referido medio de difusión nacional, se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; sin embargo, la demanda principal fue promovida por el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República por falta del titular de la mencionada institución, el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete.

Por tanto, debe concluirse que la Procuraduría General de la República está legitimada para impugnar normas generales de carácter estatal a través de



la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional, vigente a la fecha de presentación de la demanda,² asimismo, de los artículos 6, fracción II y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, párrafo primero, de su reglamento.³

De acuerdo con lo anterior, es dable sostener que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió por parte legitimada para ello, en tanto se impugnan normas generales contenidas en una ley local y se suscribió por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que demuestra con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la República.⁴

² "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. ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

³ "Artículo 6. Son atribuciones indelegables del procurador general de la República: ...

"II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables."

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

"...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de control regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."

⁴ Foja 22 del expediente.



Sirve de apoyo a la consideración que antecede, la jurisprudencia P./J. 98/2001, que se lee bajo el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."⁵

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Conforme lo establece el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia, ya sea que las partes las hagan valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza señala que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque no se atribuyó de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación.

Debe desestimarse la causal de improcedencia, en virtud de que el artículo 61, fracción II, de la ley de la materia dispone que en la demanda por la que se promueve la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo, del mismo cuerpo legal, señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

Luego, el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, al haber participado en el proceso legislativo de las normas generales impugnadas —específicamente, la promulgación— necesariamente se encuentra implicado en la emisión de los ordenamientos locales presuntamente violatorios de la Cons-

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, Novena Época, «con número de registro digital: 188899».



titudin Federal, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho ordenamiento fundamental.

Es aplicable, en la parte conducente, la jurisprudencia P./J. 38/2010,⁶ emitida por este Tribunal Pleno, de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En su único concepto de invalidez, la parte actora aduce que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, al emitir las normas impugnadas, invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la materia procedimental civil y familiar.

Refiere que el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental civil y familiar.

Señala que dicha disposición es el resultado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante decreto de quince de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual el Poder Reformador analizó la necesidad de unificar la legislación procesal civil y familiar para establecer procedimientos homologados en todo el territorio nacional y dirimir las controversias entre particulares, lo cual permitiría procesos expeditos y uniformes en toda la República.

Que los artículos transitorios del decreto de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la enmienda constitucional entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete.

⁶ Registro digital: 164865. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional, tesis P./J. 38/2010, página 1419.



Aduce que, de conformidad con el transitorio cuarto de la citada reforma constitucional, la legislación única en materia procesal civil y familiar que expidiera el Congreso de la Unión deberá emitirse en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

Alega que las Legislaturas de los Estados, inclusive, la Asamblea de la Ciudad de México, se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procesal civil y familiar, quedando dicha facultad reservada exclusivamente al Congreso de la Unión.

El artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen):

"... En razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de



ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica –correctamente– como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia.

"Ante esta circunstancia, en México se han adoptado dos determinaciones relevantes en nuestra historia para que sin demérito de la actuación de los órganos locales en la resolución del fondo de los asuntos, se homologuen en todo el país las normas procedimentales para los fueros federal y local. Cabe recordar el caso, aunque aquí con base en una legislación sustantiva federal, de las normas procedimentales para el conocimiento y resolución de los conflictos laborales. Una sola legislación que para las relaciones de trabajo regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional aplican las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje. Se trata de una solución adoptada desde la década de los años cuarenta.

"En forma reciente, en el contexto de las reformas constitucionales para el establecimiento del sistema acusatorio para la impartición de la justicia penal, se llevaron a cabo importantes modificaciones en la competencia legislativa sobre los procedimientos penales. En ese sentido, el texto vigente del inciso c) de la fracción XXI el artículo 73 constitucional reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal. Como es sabido, el criterio de una legislación nacional única, también está presente para el funcionamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter penal, para la ejecución de las penas y en materia de impartición de justicia penal para los adolescentes.

"Cabe destacar que la competencia del Poder Legislativo en materia procedimental penal no incide de ninguna manera en la competencia para que las entidades federativas establezcan y determinen las conductas que tienen carácter de delito y sus sanciones, salvo en materia electoral y tratándose de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



"En ese sentido y de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo Federal, la reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las Legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares. Las disposiciones legales en materia de las personas y la familia, de su patrimonio y la disposición del mismo en caso de fallecimiento, de obligaciones reales y personales y de celebración de contratos, por referir aquí et (sic) contenido más genérico de lo que comprende el derecho familiar y el derecho civil, permanecen como materia cuya competencia corresponde a las entidades federativas; el contenido sustantivo de las materias civil y familiar permanece inalterable en la esfera de facultades de las Legislaturas de las entidades federativas.

"Estas Comisiones Unidas, con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal, coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal para que a través del Congreso de la Unión se homologuen en todo el país las normas de los procedimientos civiles y familiares. Para ello se requiere que al Congreso de la Unión corresponda la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

Dictamen de la Cámara de Diputados (Revisora):

"... Como puede observarse, el Ejecutivo Federal tuvo como propósito establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país.

"Hoy, podemos encontrar distintos sistemas procesales a lo largo del país que regulan los procedimientos civiles y familiares. Esto genera no sólo una marcada disparidad en los tiempos y requisitos para acceder a la justicia, sino que, en algunos casos, la justicia pareciera estar marcadamente más lejana de las personas en una entidad federativa que en otra.



"La forma de administrar justicia en México ha ido evolucionando.

"Ahora tenemos reglas más claras, procedimientos más expeditos en distintas materias y en muchos casos, como el penal o el mercantil, la justicia oral permite que los tiempos procesales se reduzcan considerablemente.

"Es importante destacar que la justicia civil representa el 30% de los asuntos que se resuelven en los tribunales locales del país, mientras que la justicia familiar representa el 35% del total de los asuntos que conocen dichos tribunales.

"Es por ello, que esta dictaminadora coincide con la legisladora en el sentido de que 'en razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas –federal y local– trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica –correctamente– como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia'.

"Asimismo, es de suma importancia resaltar que esta reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas. Se trata, por el contrario, de establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia.

"En otras palabras, esta reforma facultaría al Congreso de la Unión para unificar en todo el país las normas adjetivas, pero respetando la facultad inherente a las entidades federativas –incluso la de la Federación– de disponer la regulación de las normas sustantivas, de acuerdo a la realidad que opera en cada una de ellas y atendiendo a sus propios principios históricos y contexto social.

"Este nuevo mandato constitucional otorgado al Congreso de la Unión para expedir la legislación procesal única deberá tener como finalidad que las per-



sonas puedan tener acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, que permitan hacer eficiente y ágil el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.

"Por lo anterior, esta comisión dictaminadora coincide con los argumentos expresados por la Colegisladora y estima que estas normas servirán para contar con una legislación que homologue en todo el país el acceso a la justicia de las personas y resuelva de fondo los conflictos que son planteados a las autoridades. ..."

Así, se advierte que la reforma constitucional de referencia obedeció a la necesidad de establecer una misma base regulatoria que fijara los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país, sin anular las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, esto es, permanecerían estas facultades como materia reservada a aquéllas.

En términos del régimen transitorio,⁷ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el dieci-

⁷ (D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

[N. de E. transitorios del "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares).]

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente."

"Segundo. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas."

"Tercero. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus Constituciones para adecuarlas al contenido del presente decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

"Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

"Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del



séis de septiembre de dos mil diecisiete, con excepción de la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional que entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental civil y familiar, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

En el caso, los artículos impugnados regulan diversas figuras procesales, como es el desistimiento; la caducidad; la prueba de declaración de parte; el plazo para impugnar resoluciones; así como el procedimiento familiar en los casos de divorcio, temas que son propios de la facultad del Congreso de la Unión para legislar.

En tales condiciones, resulta fundado el argumento formulado por el promovente, en el sentido de que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza carece de competencia para legislar en las materias civil y familiar, debiendo, en consecuencia, declararse su invalidez.

SEXO.—Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer

artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.⁸

En estas condiciones, se declara la invalidez de los artículos 288, fracción V, 311, fracción II, incisos a), e) y j), 449, fracción IV y 850 del Código Procesal Civil y 46, fracción VIII, 65, 66, segundo párrafo, 133, segundo párrafo, 153, segundo párrafo y 165 del Código de Procedimientos Familiares, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo quinto transitorio⁹ de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete.

La invalidez decretada debe hacerse extensiva a la derogación de la fracción II del artículo 211¹⁰ y a la reforma al párrafo primero del artículo 393¹¹ del Código Procesal Civil y párrafo tercero del artículo 153¹² del Código de Proce-

⁸ "Artículo 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."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁹ "Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

¹⁰ "Artículo 211.

"Notificaciones personales.

"...

"II. (Derogada, P.O. 22 de septiembre de 2017)."

¹¹ "Artículo 393.

"Emplazamiento al demandado.

[Reformado (N. de E. este párrafo), P.O. 22 de septiembre de 2017]

"El emplazamiento se hará a la persona o personas contra quienes se entable la demanda, con los requisitos señalados en el artículo 208, corriéndoles traslado mediante la entrega de la copia de la demanda y demás documentos, otorgándoles el plazo de nueve días para que la contesten. En caso de pluralidad de demandados los plazos se computarán de forma individual."

¹² "Artículo 153. ...

(Reformado, P.O. 22 de septiembre de 2017)

"La solicitud deberá ser ratificada ante la presencia de la autoridad judicial de manera previa a su emplazamiento."



dimientos Familiares del Estado de Coahuila de Zaragoza, en virtud de que forman parte del sistema normativo a que se refiere el Decreto 932, publicado en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa el viernes veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.

Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por último, conviene precisar que con la invalidez decretada no se produce un vacío normativo tanto en la codificación procesal civil como en la materia familiar del Estado de Coahuila de Zaragoza, toda vez que en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, **"La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional ..."**; lo cual significa que, en este caso, los operadores jurídicos habrán de aplicar en estos términos las normas vigentes al día siguiente de la fecha de la publicación de la reforma constitucional, es decir, el dieciséis siguiente, que fue cuando entró en vigor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 288, fracción V, 311, fracción II, incisos a), e) y j), 449, fracción IV y 850 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza y 46, fracción VIII, 65, 66, párrafo segundo, 133, párrafo segundo, 153, párrafo segundo y 165 del Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados y adicionados, respectivamente, mediante Decreto No. 932, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión y, por extensión, la derogación de la fracción II del artículo 211 y la reforma del párrafo primero del artículo 393, ambos del referido Código Procesal Civil, así como la del párrafo



tercero del artículo 153 del citado Código de Procedimientos Familiares, de conformidad y para los efectos precisados en el considerando sexto de esta determinación, en la inteligencia de que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 288, fracción V, 311, fracción II, incisos a), e) y j), 449, fracción IV y 850 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza y 46, fracción VIII, 65, 66, párrafo segundo, 133, párrafo segundo, 153, párrafo segundo y 165 del Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados y



adicionados, respectivamente, mediante Decreto No. 932, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) no establecer efectos de reviviscencia, en virtud de lo establecido en el artículo transitorio quinto del decreto de reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, 2) declarar la invalidez, por extensión, de la derogación de la fracción II del artículo 211 y la reforma del párrafo primero del artículo 393, ambos del referido Código Procesal Civil, así como la del párrafo tercero del artículo 153 del Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Coahuila de Zaragoza; y, 3) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de agosto de 2020 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, respecto de la acción de inconstitucionalidad 144/2017.

En sesión pública de once de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por la entonces Procuraduría General de la República, en donde impugnó diversos artículos del Código de Procedimientos Familiar y Civil, del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto 932, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.

La pregunta constitucional que se planteó el Tribunal Pleno consistió en saber si la reforma de septiembre de dos mil diecisiete a la Constitución Federal, y mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir una legislación única adjetiva en materia familiar y civil, había privado desde su entrada en vigor, a las entidades federativas de cualquier competencia o si, por el contrario, podíamos reconocerles la facultad hasta en tanto no se expidiera aquella legislación única.

I. Razones de la mayoría

La mayoría de los integrantes del Pleno estuvieron de acuerdo con la propuesta presentada por la Ministra Esquivel Mossa.¹ Tomando como punto de partida la reforma al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, contenida en el decreto de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se consideró que las entidades federativas habían perdido sus facultades originarias para regular las materias procesal civil y familiar, desde la entrada en vigor de ese decreto.

Durante la discusión, se hizo alusión a los diversos precedentes en los que este Pleno ha resuelto, sobre todo los relativos a materias penales como desaparición forzada y delincuencia organizada.

II. Razones del disenso

La reforma de dos mil diecisiete, efectivamente, facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. Ahora bien, dado que el legislador previó un régimen transicional para la reforma constitucional, considero que debemos partir de su estudio pormenorizado.

¹ Votaron a favor los Ministros Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



Problemas parecidos se nos han planteado en materias donde se faculta al Congreso de la Unión para establecer principios y bases. En ellos, hemos resuelto que, para privar a las Legislaturas de su facultad originaria, sería necesaria la existencia de una "veda temporal" para las entidades federativas, explícitamente ubicada en los artículos transitorios.

En el caso concreto, y concuerdo en ese punto con la mayoría, la lógica es distinta. Si se federaliza la materia, habría que preguntarnos si explícitamente se habilita al legislador local para seguir regulando la materia hasta en tanto no se expida la legislación única.

El artículo quinto transitorio del decreto de reformas que nos ocupa establece que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas "continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación" única. Agrega, además, que la misma se sujetará al régimen transicional que, en su caso, disponga la legislación única.

Del análisis del artículo previo, yo sí desprendo una habilitación constitucional para seguir legislando, hasta en tanto entre en vigor la legislación única referida. Contrario a lo que ha pasado en otras reformas en donde se federaliza una parte de la materia, no se especificó que continuarían vigentes las disposiciones emitidas **antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional**.² Por el contrario, se habla de manera amplia y, en ese sentido, considero que la vigencia de las normas incluye también su funcionalidad dentro de nuestro sistema de derecho.

Me parece que considerar a la federalización sin su debido régimen transicional, no es acorde con la voluntad del legislador que previó un apartado para estos efectos y, en la práctica, paralizaría posibles adecuaciones sistemáticas del proceso, relevantes sobre todo en un escenario de omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 2020.

Este voto se publicó el viernes 21 de agosto de 2020 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Por ejemplo, decreto de reformas publicado en el D.O.F. el 18 de junio de 2008.

"Sexto. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones **vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.**"



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEGISLACIÓN EN MATERIAS DE SECUESTRO, DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, TRATA DE PERSONAS, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, ASÍ COMO OTRAS FORMAS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD CONTRARIAS A LA LEY (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 164 BIS Y 165, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

III. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. LA INCOMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN DICHA MATERIA NO SÓLO DEBE ENTENDERSE COMO SU IMPOSIBILIDAD PARA CREAR NORMAS, SINO TAMBIÉN PARA MODIFICAR LAS EXISTENTES ANTES DE LA REFORMA QUE RESERVÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD PARA REGULAR LOS TIPOS Y LAS SANCIONES RESPECTIVAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 164 BIS Y 165, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

IV. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA CARECE DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 164 BIS Y 165, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES AL PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS



PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DEL DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 164 BIS Y 165, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 164 BIS Y 165, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 3 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al tres de octubre de dos mil diecinueve, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 34/2018 promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los artículos 164 Bis y 165, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa.

Antecedentes

La Procuraduría General de la República presentó demanda de este medio de control el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, para impugnar la constitucionalidad de los artículos 164 Bis y 165, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionados mediante el Decreto 348, publi-



cado en el Periódico Oficial de la Entidad el lunes veintinueve de enero de dos mil dieciocho.

2. La demanda se tuvo por presentada¹ y fue turnada al Ministro Javier Laynez Potisek, quien la admitió a trámite e instruyó el procedimiento correspondiente.²

3. El Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa rindieron sus respectivos informes en los que defendieron la constitucionalidad de las normas que en esta acción se cuestionan.³

II. Competencia

4. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria); 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

III. Oportunidad

5. El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada fue publicada en el medio oficial correspondiente, de conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria.⁴

¹ Acuerdo del primero de marzo de dos mil dieciocho, foja 23 del expediente en que se actúa.

² Acuerdo del primero de marzo de dos mil dieciocho, foja 24, *ibídem*.

³ Ver fojas 154 a 175 (Congreso del Estado de Sinaloa) y 350 a 356 (Ejecutivo del Estado Sinaloa) *ibídem*.

⁴ "Artículo 60 de la ley reglamentaria. "El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



6. Si el Decreto impugnado se publicó en el periódico oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, el plazo señalado inició el treinta de enero y venció el primero de marzo de dos mil dieciocho.⁵

7. Por tanto, si la demanda de la Procuraduría General de la República se presentó el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, la misma resulta oportuna.

IV. Legitimación

8. Sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad. Dichos órganos deben a su vez comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario que comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario, ello de conformidad con los artículos 11⁶ y 59⁷ de la Ley Reglamentaria.

9. Mediante reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, se modificó el inciso c)⁸ de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal para establecer que el Ejecutivo Federal tiene legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas, y se adicionó el inciso i),⁹ que

⁵ Se descuenta el cinco de febrero en términos del Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno y del artículo 74, fracción VI de la Ley Federal del Trabajo.

⁶ Artículo 11 de la ley reglamentaria. "El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

⁷ Artículo 59 de la ley reglamentaria. "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁸ Artículo 105 de la Constitución Federal. "...

"II. ...

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ..."

⁹ Artículo 105 de la Constitución Federal. "...

"II. ...



señala que el fiscal general de la República la tiene respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materias penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

10. No obstante, el artículo décimo sexto transitorio de la mencionada reforma constitucional¹⁰ establece que las adiciones y reformas al artículo 105 entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión, siempre que el propio Congreso emita la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.¹¹

11. En este sentido, este Tribunal Pleno considera que si al momento de promoverse la acción de inconstitucionalidad no se había emitido la ley relativa a la Fiscalía General de la República, ni emitida la declaratoria correspondiente, estimamos que aún estaba en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.¹² En consecuencia, al momento de presentarla,

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; ..."

¹⁰ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce.

"Artículo décimo sexto transitorio. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

¹¹ La declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

¹² Artículo 105 de la Constitución Federal (en vigor). "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ..."



el procurador general de la República tenía legitimación para plantear la inconstitucionalidad de los preceptos del Código Penal para el Estado de Sinaloa.

12. El subprocurador jurídico y de asuntos internacionales estaba facultado para actuar en suplencia del procurador general de la República y promover esta acción, en términos de los artículos 30 de la Ley Orgánica de Procuraduría General de la República;¹³ 3, inciso A), fracción I,¹⁴ y 137, párrafo primero,¹⁵ de su Reglamento y conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2015.¹⁶

"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: ...

"c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;"

¹³ Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. "El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones. Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente. El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

¹⁴ Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. "Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; ..."

¹⁵ Artículo 137 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. "Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."

¹⁶ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, el Pleno resolvió que el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República cuenta con legitimación para acudir, ante la ausencia de un procurador, a este medio de control constitucional.



13. Quien presentó la demanda es Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y lo acreditó con copia certificada de su nombramiento.¹⁷ Por lo tanto, concluimos que sí cuenta con legitimación activa.

V. Improcedencia y sobreseimiento

14. El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto y las autoridades que rindieron informe no hicieron valer alguno.

VI. Estudio

15. **Conceptos de invalidez.** En su primer concepto de invalidez, la procuraduría sostiene que los artículos 164 Bis¹⁸ y 165, segundo párrafo,¹⁹ del Código Penal para el Estado de Sinaloa son inconstitucionales porque:

a) El poder revisor de la Constitución estimó necesaria la existencia de una legislación unificada en el tipo y sanción a nivel nacional en materia de secuestro, y determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir esa legislación. Por ello, tanto la Federación –como legislador federal– como las entidades federativas se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a los tipos y sanciones en materia de secuestro. Esta situación, incluso, ha sido reconocida por el Pleno de la Suprema Corte al resol-

¹⁷ Fechado el quince de noviembre de dos mil dieciséis y visible a foja 21 del presente expediente.

¹⁸ Artículo 164 Bis del Código Penal para el Estado de Sinaloa. "Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en al artículo anterior

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

¹⁹ Artículo 165 del Código Penal para el Estado de Sinaloa. "Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.

"Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis."



ver las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012, 54/2012, 56/2012, 21/2013, 1/2014, 48/2015 y 2/2016.

b) El Congreso de la Unión expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,²⁰ cuyo artículo 23 establece la competencia residual de las entidades federativas, consistente en la investigación, persecución y sanción del delito de secuestro.

c) El Congreso de Sinaloa invadió la competencia del Congreso de la Unión al prever en su legislación el tipo penal de privación ilegítima de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual o satisfacer un acto erótico. Lo anterior, ya que contiene elementos en su estructura que ya están regulados dentro de los ilícitos previstos en el capítulo II de la Ley General en cuestión, pues hace referencia a la "violencia sexual" como agravante del delito de privación ilegítima de la libertad.

16. En su **segundo concepto** de invalidez, sostiene que los artículos impugnados violan los principios de certeza y seguridad jurídica (artículos 14 y 16 de la Constitución Federal) porque generan incertidumbre entre los operadores jurídicos y gobernados respecto de cuáles son las disposiciones aplicables (tipo, sanción, agravante y persecución), pues no sabrán si son las previstas en la Ley General o en el Código Penal local.

17. Asimismo, afirma que las consecuencias jurídicas del delito previsto en el Código Penal de Sinaloa varían respecto de lo previsto en la Ley General, por ejemplo:

- La Ley General establece que se trata de un delito (i) perseguible de oficio; (ii) con una pena de cincuenta a cien años de prisión y de ochocientos a dieciséis mil días multa y, (iii) con agravantes que pueden sumar hasta otros cincuenta o cien años de prisión.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil diez.



• *El código local lo considera un delito (i) perseguible por querrela; (ii) con una pena de dos a ocho años y multa de cien a trescientos días y (iii) que tiene como agravante un aumento de una mitad más a la sanción.*

18. **Informes.** Al dar contestación a la demanda, el Congreso del Estado de Sinaloa sostuvo que:

a) No existe violación a la esfera competencial del Congreso de la Unión ni a la Ley General, porque el bien jurídico protegido en los artículos impugnados no es la libertad personal, sino la libertad sexual.

b) El propósito de la reforma fue derogar la figura de raptó para ahora establecer dicha conducta dentro del tipo penal de privación de la libertad para aumentar las penalidades. Se buscó encuadrar las conductas delictivas en delitos que conlleven tipos y penalidades más rigurosos.

c) Los delitos tipificados en la legislación federal y local son distintos. El de privación de la libertad –previsto en la legislación local– el elemento subjetivo es el propósito de realizar un acto sexual o satisfacer un acto erótico, mientras que en el delito de secuestro –previsto por el artículo 9 de la Ley General– los elementos son: (i) obtener para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; (ii) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de su vida o causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera, (iii) causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a un tercero o, (iv) cometer secuestro exprés.

19. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa únicamente sostuvo que: *son ciertos los hechos que se contestan, pues efectivamente promulgó y emitió el Decreto 348, que contiene los artículos impugnados. Asimismo, recalcó que se encuentra en plena disposición de salvaguardar los derechos humanos y de acatar cualquier resolución del Máximo Tribunal.*

20. **Estudio.** Dado que la Procuraduría General de la República sostiene en su primer concepto de invalidez que el Congreso de Sinaloa invadió la competencia del Congreso de la Unión en materia de secuestro, procederemos a precisar, en primer lugar, cuál es el alcance de la norma local que se modi-



ficó y, posteriormente, se contrastará con el ámbito competencial propio del Congreso Federal.

21. La iniciativa presentada por diversos Diputados del Congreso del Estado de Sinaloa que derivó en la adición de los artículos ahora impugnados proponía derogar el delito de rapto, previsto en los artículos 169, 170 y 172 del Código Penal local y trasladar los elementos de la conducta conocida como rapto al capítulo de delitos relacionados con la privación a la libertad personal.²¹ De esa iniciativa se advierte que la finalidad perseguida era incrementar la penalidad del delito de rapto, a fin de proteger la integridad de las personas. En palabras de la propia exposición de motivos:

... Con la finalidad de garantizar a las mujeres, niñas y adolescentes el respeto y libre ejercicio de sus derechos sexuales, así como el derecho universal de la dignidad humana de las personas dentro del territorio sinaloense, surge la necesidad de reformar el Código Penal para el Estado de Sinaloa, acorde con los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales.

Así como, con en (sic) el objetivo implementado en los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, en donde se pretende impulsar a Sinaloa hacia un primer plano de calidad de vida y desarrollo, en donde las personas vivan con seguridad pública y paz social.

Por ende, resulta aberrante e inhumano y violatorio a los derechos humanos la conducta tipificada como rapto en nuestra legislación local, aunado a ello no es posible que el delito de abigeato que consiste en apoderarse de una o más cabezas de ganado ajeno, cualquiera que sea su especie, sin consen-

²¹ Artículo 169 del Código Penal de Sinaloa. "Al que sustraiga o retenga a una persona para realizar algún acto sexual o satisfacer un acto erótico, se le impondrá prisión de uno a seis años, si fuere por medio de engaño y de seis a diez años si se realiza mediando violencia."

Artículo 170 del Código Penal de Sinaloa. "Al que sustraiga con los mismos fines e iguales circunstancias a que se refiere el artículo precedente, o retenga a una persona menor de catorce años de edad, o que no tenga capacidad de comprender o que por cualquier causa no pudiese resistir, se le aumentará hasta en una mitad las penas previstas en dicho artículo."

Artículo 172. del Código Penal de Sinaloa. "El delito de rapto se perseguirá por querrela, salvo que el mismo sea cometido con violencia, en este caso se perseguirá de oficio."



timiento de quien legalmente pueda disponer de ellas, independientemente del lugar en donde se encuentre, reciba una sanción mayor que aquella persona que sustraiga o retenga a una o más personas para realizar algún acto sexual o satisfacer un acto erótico.

Actualmente once Estados de nuestro país aún mantienen en su legislación local el tipo penal de raptó, destacando los siguientes Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Hidalgo, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Ante este panorama, cabe resultar que de estos once Estados, sólo Hidalgo y Sinaloa no contemplan una excluyente para sancionar a quien realice la anterior conducta punitiva.

Sin embargo, en Sinaloa, las normas penales deben ser actualizadas de acuerdo a la realidad social en la que vivimos, a fin de proteger la integridad y seguridad de todas las personas, promoviendo la eliminación de las formas de discriminación y desigualdad, así como sancionar a quienes realicen conductas delictivas que atenten contra la dignidad de las personas y el libre ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. ...²²

22. Las Comisiones Dictaminadoras del Congreso Local precisaron que derogar el delito de raptó no vulneraba los derechos de las víctimas, pues este tipo de conductas ahora se encuadrarían en tipos y penalidades más rigurosos, ya que serían punibles como una modalidad de la privación de la libertad personal:

...

I. Estas Comisiones Dictaminadoras respecto a las propuestas de derogar el Capítulo III, del Título Cuarto, de la Sección Primera, del Libro Segundo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, valoran pertinente dichas propuestas, toda vez que como se ha mencionado en líneas anteriores, el delito de raptó atenta en mayor proporción contra los derechos de las mujeres, contra la integri-

²² Iniciativa presentada por diputados del Congreso del Estado de Sinaloa, visible a fojas 180 a 195 del presente expediente.



dad de las mismas al no castigarse severamente, lo cual implica que subsista tal afectación a sus derechos, por ser vulnerables ante tales situaciones, es decir, existe la violencia de género, lo que les impide su desarrollo y violan el derecho a la integridad personal, física, psíquica y moral, así como a la seguridad personal, la dignidad, el derecho a la intimidad, y al desarrollo en general.

Por ello, resulta importante establecer una regulación específica para el supuesto consistente en quien sustraiga o retenga una persona para realizar algún acto sexual o satisfacer un acto erótico, ya sea mediante engaño o por medio de violencia.

II. Con la derogación del delito de rapto, no se vulneran los derechos de las víctimas dejándolas en estado de indefensión, sino por el contrario, se encuadran las conductas delictivas en delitos que conllevan tipos y penalidades más rigurosos, para no permitir que de ninguna forma se evada la acción de la justicia, es decir las conductas previstas para el delito de rapto, continuarán siendo punibles bajo la descripción típica de una modalidad del delito de privación ilegal de la libertad.

En ese orden de ideas, se propone adicionar el artículo 164 Bis al Código Penal para el Estado de Sinaloa, como modalidad de la privación de la libertad personal, estableciendo que al particular que ilegitimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa.

...

Adicionalmente, se prevé que la disminución de la pena prevista en caso de que el agente espontáneamente ponga en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, no le será aplicable a la privación de la libertad llevada a cabo con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico.

De igual manera, se propone la derogación del Capítulo III, denominado "Rapto" del Título Cuarto de la Sección Primera del Libro Segundo del Código



Penal para el Estado, con los artículos 169, 170 y 172 respectivamente, en atención a que los tipos penales deben actualizarse acorde a la realidad y las exigencias de una sociedad incluyente, libre de estereotipos, en la que se privilegie el respecto a la dignidad humana ...²³

23. En pocas palabras, del proceso legislativo en su integridad se desprende que el Congreso Local consideró que el delito de rapto no era castigado con la severidad suficiente, por lo que dicha conducta debía ser encuadrada como un delito relacionado con la privación a la libertad personal a fin de ser castigado de manera más rigurosa. Por tal razón, la conducta tipificada se trasladó al artículo 164 Bis para establecer que: "*Al particular que **ilegítimamente prive a otro de su libertad personal**, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa*, y además se adicionó un segundo párrafo al 165, ambos previstos en el Título Cuarto "Delitos Contra la libertad", Capítulo I "Privación de la libertad personal" del Código Penal local.²⁴

²³ Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Gobernación y de Justicia del Congreso del Estado de Sinaloa, visible a fojas 244 a 269 del presente expediente.

²⁴ **Código Penal para el Estado de Sinaloa.**

"Título cuarto

"Delitos contra la libertad

"Capítulo I

"Privación de la libertad personal

"Artículo 164. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, se le aplicará prisión de dos a seis años y de ochenta a doscientos cincuenta días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de libertad concurre alguna de las circunstancias siguientes:

"I. Que se realice con violencia o se veje a la víctima;

"II. Que la víctima sea menor de edad o que por cualquier otra circunstancia esté en situación de inferioridad física respecto al agente;

"III. Cuando el sujeto activo sea cónyuge, concubinario o concubina, exista o haya existido una relación de pareja o de hecho, de carácter conyugal, con el sujeto pasivo; o

"IV. Que la privación se prolongue por más de tres días."

"Artículo 164 Bis. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.



24. Precisado el alcance de las normas que se impugnan, se estima conveniente previo a contrastar si dichas conductas ya han sido tipificadas por el Congreso de la Unión, resolver si: ***¿tiene el Congreso de Sinaloa facultades para legislar en materia de privación a la libertad personal o se trata de una materia que se encuentra reservada al Congreso de la Unión?*** Como bien puede anticiparse, en caso de que el Congreso de Sinaloa estuviere impedido para ello, no tendría sentido proseguir con su estudio pues lo correspondiente sería declarar su invalidez, al tratarse de un ejercicio legislativo realizado fuera de su ámbito competencial.

25. El artículo 73 fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan como mínimo "***los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral***". La facultad para expedir leyes generales respecto de "***otras formas de privación a la libertad***" se le atribuyó al Congreso de la Unión en la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

26. El conjunto de iniciativas de las que derivó dicha redacción²⁵ inicialmente proponía otorgar al Congreso de la Unión facultades para expedir, en adición a las ya existentes en materia de secuestro y trata de personas, la legislación general inherente a las conductas delictivas de tortura y desaparición forzada de personas, a fin de que se estableciera, como mínimo, los tipos penales y las sanciones correspondientes. No obstante, el dictamen emitido por

"Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis. ..."

²⁵ Entre el año dos mil once y el dos mil quince se presentaron ocho iniciativas de reforma a la Constitución Federal: (i) el doce de abril de dos mil once por senadores integrantes del PRD; (ii) el veintidós de abril de dos mil catorce, por una senadora integrante del PRD; (iii) el trece de agosto de dos mil catorce, por una senadora integrante del PRD; (iv) el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por un senador integrante del PAN; (v), el diez de febrero de dos mil quince, por una senadora integrante del PRI; (vi) el veintiséis de febrero de dos mil quince por senadores del PRD; (vii) el dieciséis de abril de dos mil quince por senadores integrantes de diversos partidos políticos y (viii) el veintiuno de abril de dos mil quince por los Coordinadores de los Grupo Parlamentarios del PRI y del PVEM.



la Cámara de Senadores (origen) que las estudió en conjunto propuso que también se facultara al Congreso de la Unión para legislar **respecto de otras formas de privación de libertad contrarias a la ley**. Esto es, se pretendió que el Congreso también sancionara a nivel nacional conductas adicionales a aquellas relacionadas con el secuestro y a la desaparición forzada que se relacionaran con la privación a la libertad.

27. El objetivo descrito se justificó en esa sede en virtud que, aun cuando se había avanzado significativamente en la adopción de medidas legislativas en relación a las conductas que entrañan la privación ilegal de la libertad en materia de secuestro y trata de personas, **era necesario ampliar la protección y garantía del derecho humano a la libertad personal**. En palabras de las propias Comisiones:

"Es preciso advertir que con relación a las conductas que **entrañan la privación ilegal de la libertad**, el secuestro o la 'detención' por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro y en La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, **cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad**.

"No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario **facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas**.

"Así, conforme a la redacción que se propondrá en el apartado del texto del decreto de reforma al inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, las Comisiones Unidas que suscriben **se plantean recoger en forma específica las previsiones disuasivas –en virtud de la sanción– de con-**



ductas que atenten contra el bien jurídico de la libertad personal en leyes generales. Tal sería el caso de lo ya sustentado constitucionalmente en las materias de secuestro y de trata de personas, y lo que se plantea en las materias de desaparición forzada de personas **y en materia de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.**

"De esta forma, el planteamiento de dotar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar **en ordenamientos cuya naturaleza es la de leyes generales en torno a los tipos penales y sus sanciones sobre formas de privación ilegal de la libertad distintas al secuestro o a la desaparición forzada de personas, permite una facultad amplia para la protección y garantía del derecho humano a la libertad de toda persona.**

"Adicionalmente, conforme a la sistemática que se propone en el texto del proyecto de decreto que culmina este dictamen, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de actuar, tratándose del concepto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, en la opción de desarrollar la conducta sancionable en la ley general en materia de secuestro, en la opción de hacerlo en la ley general en materia de desaparición forzada de personas, en la opción de realizarlo en una ley general relativa a ese tipo de conductas o en la opción de establecerlo en una ley general específica del delito de que se trate.

"Con ello, se garantiza una regulación homologada en todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad de las personas y que constituyen, además de delitos, violaciones a los derechos humanos."²⁶

28. En pocas palabras, **se pretendió facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre otras formas de privación a la libertad personal contrarias a la ley, distintas a la desaparición forzada y secuestro.** Asimismo, para ejercer tal atribución, se buscó que el Congreso pudiera incluir las conductas

²⁶ Dictamen emitido por la Cámara de Senadores (origen), presentado el veintinueve de abril de dos mil quince, que culminó en el "*Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado el diez de julio de dos mil quince.



sancionables: (i) en las leyes generales existentes en materia de secuestro o desaparición forzada; (ii) creando una nueva ley general relativa a ese tipo de conductas, y/o (iii) estableciéndolo en una ley general específica, según el delito que se trate. Con una regulación homologada en todo el país, se lograría, en última instancia, disuadir y **sancionar las conductas que atenten contra el derecho humano a la libertad de las personas**.

29. Para fines de claridad, presentamos el artículo constitucional modificado en virtud de los antecedentes narrados en cuadro comparativo. En la columna de la izquierda se aprecia el texto previo a la reforma y en la derecha su resultado (se marcan con negrillas y subrayado el texto sustancialmente adicionado), el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional fue modificado para quedar en los términos siguientes:

Artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal	
Previo a la reforma	A partir de la reforma
<p>a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;</p>	<p>a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, <u>desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</u>, así como electoral.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;</p>

30. Por tanto, a partir de dicha reforma, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar respecto de todos los delitos relacionados con cualquier forma de privación a la libertad de las personas. Es decir, a partir del diez de julio de dos mil quince, corresponde al Congreso de la Unión legislar en forma exclusiva todas las conductas que atentan contra el bien jurídico de la libertad personal.



31. De igual forma, conviene precisar que el régimen transitorio de esta reforma constitucional señaló, por un lado, que la misma entraría en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince. Por otro, se dispuso que la legislación emitida tanto por la Federación (en su carácter de legislador federal) y la de las entidades federativas emitidas que sancionen penalmente "*otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley*" continuaría en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que el Congreso de la Unión expidiera para tal efecto:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Tercero. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.²⁷

32. A partir de lo hasta aquí dicho se disipa cualquier inquietud respecto a si las entidades federativas se encuentran igualmente facultadas para legislar en esa materia. Esto es así porque la intención del Constituyente permanente fue clara en cuanto que se pretendió "*garantiza(r) una regulación homologada en*

²⁷ Artículo Tercero Transitorio a la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince.



todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad". Por tal razón, **consideramos que a partir del once de julio de dos mil quince las legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar para establecer tipos penales y sus sanciones en relación con "otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley"**.

33. Ahora bien, la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en dicha materia no sólo debe entenderse como su imposibilidad de crear normas, sino también para modificar las existentes antes de la reforma. Esto es, a partir del once de julio de dos mil quince las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar, en todo sentido, para establecer delitos y sanciones que versen sobre toda forma de privación a la libertad personal, por lo que únicamente puede aplicar las normas existentes y hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la legislación en esa materia. Por supuesto, esta conclusión se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las legislaturas estatales, con independencia de que la misma, inclusive, se encuentre vigente en términos de los artículos transitorios de la reforma constitucional.

34. Esta forma de interpretar las competencias exclusivas del Congreso de la Unión derivadas de múltiples reformas constitucionales en materia penal ha sido reiterada por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014, 15/2015, y 90/2015. Por ejemplo:

- En la acción de inconstitucionalidad 12/2014 y 15/2015, se resolvió que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reforma el inciso c), de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal –que faculta al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República–, los Estados ya no pueden emitir normas, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional. Por ello, sólo pueden continuar aplicando la legislación local expedida con anterioridad, hasta en tanto entre en vigor la legislación expedida por el Congreso de la Unión.²⁸

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince, página 42. Acción de inconstitucionalidad 15/2015, fallada el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, páginas 37 a 43.



- En la acción de inconstitucionalidad 107/2014 se determinó que derivado de la reforma al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente estaban facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales. En consecuencia, bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.²⁹

- En la acción de inconstitucionalidad 90/2015, se consideró que a partir de que entraron en vigor las reformas constitucionales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes, las entidades federativas dejaron de tener facultades legislativas en todo sentido en esa materia, supuesto que incluso se extendía a futuras modificaciones a la legislación local expedida con anterioridad y continuaba vigente por virtud del régimen transitorio de la reforma constitucional, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia.³⁰

35. De lo anterior se advierte que en nuestros precedentes hemos sostenido de manera reiterada que una vez que constitucionalmente se reserva una facultad legislativa a favor del Congreso de la Unión en materia penal, ello trae como consecuencia que a partir de su entrada en vigor las entidades federativas ya no tengan facultad para modificar o adicionar cuestiones en sus legislaciones respecto de la misma. Cuestión que incluye su imposibilidad para modificar la legislación existente previa a la reforma constitucional.

36. En el caso en concreto, se estima que las normas ahora impugnadas son inconstitucionales porque el legislador local las emitió sin tener competencia. Esto se acredita si se toma en cuenta, en primer lugar, que el Decreto impugnado fue publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, es decir con posterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), vigente **a partir del once de julio de dos mil quince**.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 107/2014, fallada el veinte de agosto de dos mil quince, página 26.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 90/2015, de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, página 24.



37. En segundo lugar, que las reformas y adiciones al Código Penal del Estado de Sinaloa **legislan una materia que les está proscrita**, al prever tipos penales y sanciones que se relacionan con la privación a la libertad personal, misma que, como ha quedado evidenciado, se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Esta situación se evidencia todavía más dado que del proceso legislativo local y del propio texto de los artículos impugnados, se advierte que su contenido incluye una sanción con motivo de la privación a la libertad personal, agregando el propósito de satisfacer un acto sexual:

TÍTULO CUARTO
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD
CAPÍTULO I
PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL

...

"Artículo 164 Bis. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en al artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.

"Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis.

"..."



38. Al tratarse de modificaciones que parten o incluyen la sanción a una materia cuya legislación es exclusiva del Congreso de la Unión, esta Suprema Corte considera que carecen de sustento constitucional. En consecuencia, estimamos **fundado** el primer concepto de invalidez hecho valer por la Procuraduría General de la República, por lo que lo procedente es invalidar los artículos 164 Bis y 165, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa.

39. En virtud de lo anterior, resulta innecesario analizar el segundo concepto de invalidez del promovente.³¹

VII. Efectos de la sentencia

40. El Tribunal Pleno determina que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas al encontrarse viciados de origen, deberán, previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

41. Las declaratorias de invalidez de los artículos 164 Bis y 165, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

42. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, al Tribunal Colegiado en

³¹ Tesis jurisprudencial P./J. 37/2004, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIXI, junio de dos mil cuatro, registro digital: 181398, página 863.



Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa.

VIII. Decisión

43. En términos de lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 164 Bis y 165, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionados mediante Decreto Número 348, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, en términos del apartado VI de este fallo, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta resolución al Congreso del Estado de Sinaloa, conforme a los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectiva-



mente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 164 Bis y 165, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionados mediante Decreto Número 348, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintinueve de enero de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse



al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 34/2018, promovida por la Procuraduría General de la República.

En la sesión celebrada el tres de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 34/2018 promovida por la Procuraduría General de la República, en la que decidió declarar la invalidez de los artículos 164 Bis y 165, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, que tipificaban y establecían la sanción de la privación de la libertad personal con fines sexuales.¹

¹ "Artículo 164 Bis. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.



El Pleno arribó a esa conclusión, en tanto que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General,² desde la reforma de diez de julio de dos mil quince, faculta sólo al Congreso de la Unión a expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de –entre otros– otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, por lo que el Congreso del Estado de Sinaloa estaba impedido a regular, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento, lo relativo a otras formas de privación de la libertad.

Si bien coincido con la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, no así respecto de las consideraciones que la sustenta, pues desde mi punto de vista su invalidez radica en que regulan un tipo de secuestro, por lo que a partir de esa aproximación, tendrían que declararse inválidos –por vía de extensión– los restantes artículos que regulan dicho tipo penal. Consecuentemente, toda vez que son dos aspectos sobre los cuales tengo diferencias con la sentencia aprobada por mis compañeros Ministros, es necesario hacer la precisión correspondiente a cada uno de ellos.

I. Voto concurrente respecto al tipo penal

El cuatro de mayo de dos mil nueve se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión para que expidiera leyes generales que establecieran, entre otros, los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro.

Posteriormente, el diez de junio de dos mil quince se volvió a reformar esa disposición constitucional para ampliar el catálogo de leyes generales, adicionando las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.

"Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis."

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones **en las materias de secuestro**, desaparición forzada de personas, **otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley**, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral... ."



de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En ese sentido, ha sido un criterio reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte, el cual he compartido reiteradamente, que en función de esas reformas la Constitución General restringe a los Congresos de los Estados emitir normas que regulen el tipo y sanciones en materia de secuestro. En ese mismo sentido, esa restricción constitucional se amplía para los casos de otras formas de privación de la libertad contraria a las leyes.

Esto es, el constituyente previó la existencia de una ley general en materia de secuestro y otra ley general referente a las otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, las cuales podrían regularse en las leyes generales ya existentes, o bien, emitir otras que las reglamenten.³

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro⁴ desde su expedición el treinta de noviembre de dos mil diez —es decir antes de la adición de las "otras formas de privación de la

³ "... Es preciso advertir que con relación a las conductas que **entrañen la privación ilegal de la libertad**, el secuestro o la 'detención' por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, **tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro** y en La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, **cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad.**

No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario **facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas...** "

⁴ "Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

"l. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, **si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:**

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

"b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a una particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

"c) **Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros;** o

"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."



libertad" al catálogo de leyes penales generales– prevé el tipo de secuestro y si bien no lo define explícitamente, precisa que se integra por una conducta prohibitiva, que constituye el elemento esencial del delito, como es el privar de la libertad a una persona.

Sin embargo, para acreditar el tipo de secuestro y, en ese sentido, diferenciarlo de otras formas de privación ilegal de la libertad, el citado numeral dispone que la privación debe hacerse para alcanzar un fin determinado, como es: a) obtener un rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) **causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros**; y, d) cometer secuestro exprés, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

En ese sentido, el delito de secuestro se actualiza, cuando alguien prive de la libertad a otra persona, con el propósito –entre otros– de causar algún daño o perjuicio a la persona privada de la libertad,⁵ agravándose su punibilidad si en la privación de la libertad se ejerce en contra de la víctima actos de tortura o violencia sexual.⁶

Por otro lado, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnaron los artículos 164 Bis y 165, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado

⁵ Tal como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte en el amparo directo en revisión 7313/2016, resuelto en la sesión del cuatro de octubre de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar (Ponente), Pardo, Gutiérrez y Piña. En contra del voto del Ministro Cossío.

⁶ "Artículo 10. Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, se agravarán:

"...

"II. De cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

"a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;

"b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;

"c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;

"d) **Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;**

"e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

"Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten."



de Sinaloa,⁷ los cuales disponen el tipo penal referente a la privación de la libertad de forma ilegítima, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, además de las sanciones que corresponden y las atenuantes que pudieran actualizarse.

Desde mi punto de vista, las disposiciones impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad en realidad regulan una conducta que desde la expedición de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro ha sido considerada como una de las modalidades del secuestro, en tanto que se refiere a la privación de la libertad de una persona con el propósito de realizar un acto sexual; es decir, regulan la misma conducta típica (privar de la libertad a otra persona) con la finalidad de causarle a la víctima un daño, como es la violencia sexual.

En efecto, aun cuando el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso General para establecer tipos y sanciones tratándose de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, lo cierto es que no debemos considerar ahí incluidas las modalidades del secuestro que prevé la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Cabe advertir que los trabajos legislativos no dan noticia a qué tipo de privación contraria a la ley quiso referir el Constituyente cuando adicionó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional; sin embargo, lo que sí informan es que esa privación es diversa al secuestro y la desaparición forzada de personas.

Consecuentemente, los artículos 164 Bis y 165, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa sí debían declararse inconstitucionales, pero en función de que el Congreso del Estado de Sinaloa legisló en materia de secuestro –y no en cuanto a "otras formas de privación de la libertad"–, cuando carecía de competencia para ello, pues tal atribución sólo le corresponde al Congreso de la Unión, lo que llevó a cabo al expedir Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

⁷ "Artículo 164 Bis. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.

"Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis."



II. Voto particular respecto a la extensión de efectos

Por otro lado, he sostenido en múltiples ocasiones que los efectos de invalidez pueden extenderse a otras normas o Decretos no impugnados, si padecen del mismo vicio de inconstitucionalidad.

En el caso, como precisé en el apartado anterior, el vicio de inconstitucionalidad de las normas impugnadas radica en que prevén un tipo, la sanción y las atenuantes de un delito que debe considerarse como secuestro, en términos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, con lo cual se invade la competencia del Congreso de la Unión, en términos del inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General.

En esa medida, a partir de la reforma de cuatro de mayo de dos mil nueve, en la que se modifica la mencionada disposición constitucional, los Congresos de los Estados carecen de atribuciones para regular, entre otros, el delito de secuestro. Ello implica que no debiese permitirse que mantuvieran su vigencia los artículos del Código Penal del Estado de Sinaloa vinculados a ese delito.

Consecuentemente, desde mi punto de vista debieron declararse inválidos por extensión los artículos 164, 165, 166, 167, 167 Bis, 168, 168 Bis, 168 Bis A, 168 Bis B, 168, Bis C, 168 Bis D, 168 Bis E y 168 Bis F que integran el Capítulo II denominado Secuestro,⁸ en tanto que el Congreso Local de Sinaloa carece de atribuciones para mantener en su Código Penal ese delito como vigente.

Lo anterior, pues en mi opinión, lo correcto es extender la invalidez a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (desde el veintiocho de febrero de dos mil once), ya que de lo contrario el Código Penal del Estado de Sinaloa regularía el tipo de secuestro de forma simultánea con la citada ley general.

En efecto, de no hacer la extensión de invalidez de los artículos anteriormente señalados se estaría permitiendo que tales disposiciones sigan vigentes, lo

⁸ Artículo 164. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, se le aplicará prisión de dos a seis años y de ochenta a doscientos cincuenta días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de libertad concurre alguna de las circunstancias siguientes:

"I. Que se realice con violencia o se veje a la víctima;

"II. Que la víctima sea menor de edad o que por cualquier otra circunstancia esté en situación de inferioridad física respecto al agente;

"III. Cuando el sujeto activo sea cónyuge, concubinario o concubina, exista o haya existido una relación de pareja o de hecho, de carácter conyugal, con el sujeto pasivo; o



que significa que la Legislatura Local estaría regulando el delito de secuestro cuando a quien corresponde regularlo de forma exclusiva es al Congreso de la Unión.

"IV. Que la privación se prolongue por más de tres días."

"Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad."

"Artículo 166. Comete el delito de privación de la libertad laboral el que obligue a otro a prestarle un trabajo o servicios personales con o sin la retribución debida, ya sea por medio de la violencia física o moral, o por medio de engaños.

"En este caso se impondrá prisión de dos a seis años y de doscientos a trescientos días multa."

"Artículo 167. Al que prive de la libertad personal a otro se le aplicarán de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

"b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

"c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a este código le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."

"Artículo 167 Bis. Las penas a que se refiere el artículo anterior, se agravarán:

"I. De veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

"a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;

"b) Que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;

"c) Que se realice con violencia;

"d) Que para privar a una persona de su libertad se allane el inmueble en el que ésta se encuentra;

"e) Que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo;

"f) Que la víctima sea una mujer en estado de gravidez.

"II. De veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

"a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;

"b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;

"c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 136 de este código;

"d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;

"e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

"Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten."



En este sentido, contrario a lo decido por la mayoría de mis compañeros Ministros, estimo que debió extenderse la invalidez de los artículos 164, 165, 166, 167, 167 Bis, 168, 168 Bis, 168 Bis A, 168 Bis B, 168, Bis C, 168 Bis D, 168 Bis E y 168 Bis F del Código Penal del Estado de Sinaloa, a partir de la entrada

"Artículo 168. Si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 167 de este código y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena será de dos a seis años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

"La misma pena se aplicará a aquel que habiendo participado en la planeación de alguna de las conductas a que hace referencia el presente Capítulo, dé noticia de ese hecho a la autoridad y la víctima sea rescatada con vida.

"La pena señalada en el párrafo primero de este artículo se aplicará a aquel que habiendo participado en la comisión de alguna de las conductas a que hace referencia el presente Capítulo, dé noticia de ese hecho a la autoridad para evitar que se cometa el delito y proporcione datos fehacientes o suficientes elementos de convicción contra los demás participantes del hecho o, ya cometido, antes de que se libere a la víctima, proporcione, los datos o elementos referidos, además de información eficaz para liberar o localizar a la víctima.

"No obstante lo anterior, si a la víctima se le hubiere causado alguna lesión de las previstas en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 136 de este código, la pena será de nueve a dieciséis años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia.

"En caso de que espontáneamente se libere al secuestrado dentro de los primeros diez días, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 167 del presente código, y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena de prisión aplicable será de ocho a quince años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa."

"Artículo 168 Bis. Se impondrá pena de cien a trescientas cincuenta jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al que simule por sí o por interpósita persona, la privación de su libertad con alguno de los propósitos señalados en el artículo 167 del presente código."

"Artículo 168 Bis A. Se impondrán de dos a ocho años de prisión al que simule la privación de la libertad de una persona, con la intención de conseguir alguno de los propósitos señalados en el artículo 167 de este código.

"La misma pena se impondrá al que amenace de cualquier modo a una persona con privarla de la libertad o con privar de la libertad a algún miembro de su familia o con quien esté ligada por algún vínculo, con alguno de los propósitos señalados en el artículo 167 del presente código."

"Artículo 168 Bis B. Se aplicará pena de dos a ocho años de prisión y de setecientos a mil quinientos días multa, al que:

"I. Después de la ejecución de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 167 y 167 Bis de este código, y sin haber participado en cualquiera de ellas, adquiera o reciba el producto de las mismas a sabiendas de esta circunstancia;

"II. Preste auxilio o cooperación al autor de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 167 y 167 Bis de este código, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la liberación de la víctima;

"III. Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de ejecutar cualquiera de las conductas previstas en los artículos 167 y 167 Bis de este código, con conocimiento de esta circunstancia, así como los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe;

"IV. Altere, modifique o destruya ilícitamente el lugar, huellas o vestigios de los hechos delictivos a que se refiere la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,



en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, como quedó precisado en párrafos anteriores.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

"V. Desvíe u obstaculice la investigación de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 167 y 167 Bis de este código, o favorezca que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

"No se aplicará la pena prevista en este artículo en el caso de la fracción III, en lo referente al ocultamiento del infractor, cuando se trate de:

"a) Los ascendientes o descendientes consanguíneos o afines directos; y

"b) El cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el segundo grado."

"Artículo 168 Bis C. Se aplicará pena de dos a ocho años de prisión, y de doscientos a mil días multa, al servidor público que:

"I. Divulgue, sin motivo fundado, información reservada o confidencial, relacionada con las conductas de delito de secuestro sancionadas por este código, salvo que se refiera a la información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, en este caso se aplicará lo dispuesto por el Código Penal Federal; o

"II. Revele, sin motivo fundado, técnicas aplicadas a la investigación o persecución de las conductas de delito de secuestro previstas por este código.

"Si el sujeto es o hubiere sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, la pena será de cuatro años seis meses a trece años de prisión, así como también, la multa y el tiempo de colocación de dispositivos de localización y vigilancia se incrementarán desde un tercio hasta dos terceras partes."

"Artículo 168 Bis D. Se aplicará pena de cuatro años seis meses a trece años de prisión, de doscientos a mil días multa, al servidor público que, teniendo atribuciones en materia de prevención, investigación, procuración o impartición de justicia o de vigilancia y custodia en los centros de privación de la libertad o penitenciaria, se abstenga de denunciar ante el Ministerio Público o, en caso de urgencia, ante la policía, la comisión de cualquiera de los delitos de secuestro previstos en este código, o de hacer saber de inmediato al Ministerio Público información, evidencias o cualquier otro dato relacionado, directa o indirectamente, con la preparación o comisión de las conductas de secuestro previstas en este código."

"Artículo 168 Bis E. A todo sentenciado por cualquiera de los delitos de secuestro previstos en este código que sea o hubiere sido servidor público de cualquiera de las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública, se le aplicará como parte de la pena la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local o municipal, desde un plazo igual al de la pena de prisión que se le imponga por el delito en que incurrió hasta la inhabilitación definitiva.

"Cualquier otro servidor público quedará inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por un plazo igual al de la pena de prisión que se imponga. Dicha inhabilitación correrá a partir de que concluya la pena de prisión."

"Artículo 168 Bis F. La autoridad judicial podrá ordenar que las personas que hayan sido condenadas por conductas previstas en el presente capítulo queden sujetas a vigilancia por la autoridad policial hasta por los cinco años posteriores a su liberación.

"La misma medida podrá imponerse de manera cautelar tratándose de inculpados en libertad con las reservas de ley e indiciados durante el tiempo que dure la averiguación previa o el proceso."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLAS.

III. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LA DISPOSICIÓN DE QUE BASTA CON LA INFORMACIÓN TESTIMONIAL Y LA INSPECCIÓN JUDICIAL PARA ACREDITAR LA PRESCRIPCIÓN POSITIVA CUANDO SE TRATE DE BIENES INMUEBLES VACANTES DESTINADOS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO A LA INFRAESTRUCTURA DE LOS ENTES PÚBLICOS ESTATALES O MUNICIPALES, CORRESPONDE A ESA MATERIA RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR LO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS CARECE DE COMPETENCIA PARA EMITIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 662 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE ZACATECAS).

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LA DISPOSICIÓN QUE CONFIERE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA A LOS ENTES PÚBLICOS ESTATALES O MUNICIPALES PARA SOLICITAR LA DECLARATORIA JUDICIAL DE VACANCIA DE BIENES INMUEBLES DESTINADOS A SU INFRAESTRUCTURA O A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO LA CONSECUENTE DECLARATORIA JUDICIAL QUE ORDENE LA ADJUDICACIÓN EN SU FAVOR Y RESPECTIVA PROTOCOLIZACIÓN, NO REGULA NINGÚN JUICIO NI PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA PROCESAL CIVIL (ARTÍCULO 87, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE ZACATECAS).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 662 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE ZACATECAS).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 12 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **doce de noviembre dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 87, párrafos segundo y tercero, del Código Civil y 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Zacatecas, contenidos en el Decreto 217, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el miércoles veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, cuyo tenor es el siguiente:

Código Civil

"Artículo 87.

"El Ministerio Público, si estima que procede, deducirá ante el Juez competente, según el valor de los bienes, la acción que corresponda a fin de que, declarados vacantes los bienes, se adjudiquen el fisco del Estado. Se tendrá al que hizo la denuncia como tercero coadyuvante.

"Tratándose de bienes inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos, así como a la infraestructura de los entes públicos estatales o municipales, éstos serán los únicos legitimados para solicitar la declaratoria judicial a que se refiere el párrafo anterior.



"Declarada la vacancia de tales bienes, el Juez ordenará la adjudicación en favor del ente público de que se trate y mandará remitir el expediente para su protocolización correspondiente ante la autoridad que corresponda."

Código de Procedimientos Civiles

"Artículo 662 Bis.

"Cuando se trate de bienes inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos, así como a la infraestructura de los entes públicos estatales o municipales no inscritos en el registro en favor de persona alguna, no será necesario registrar la posesión como apta para producir la prescripción, bastará con la información testimonial y la inspección judicial para que se tenga por acreditada la prescripción positiva."

SEGUNDO.—**Admisión.** Mediante proveído de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de veinte del mismo mes y año admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas para que rindieran sus informes.

TERCERO.—**Contestación de la demanda.** En acuerdos de veintiséis de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas, respectivamente, rindiendo los informes que les fueron solicitados. Además, en dichos proveídos se corrió traslado a la Procuraduría General de la República con el informe presentado y anexos quedando a su disposición para consulta.

CUARTO.—**Cierre de instrucción.** Sin que a la fecha se hayan recibido alegatos, por proveído de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho se cerró la instrucción de este asunto a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

QUINTO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el



retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal; en relación con el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre lo dispuesto en diversos artículos del Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos del Estado de Zacatecas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El Decreto 217 que reforman diversos artículos del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Zacatecas, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del referido Estado el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintidós de febrero al veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, toda vez que el veinticuatro fue sábado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el escrito mediante el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad, se presentó el dieciséis de marzo de la misma anualidad, por tanto resulta oportuna su presentación.

TERCERO.—**Legitimación.** Al efecto, debe tenerse en cuenta que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, fue modificado y adicionado el artículo 105, fracción II, incisos c) e



i), de la Constitución Federal,¹ estableciéndose que se encuentran legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, tratándose de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas, así como el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, además, de las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Sin embargo, en el párrafo primero del artículo décimo sexto transitorio de la aludida reforma constitucional se establece que: "... las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracción II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i), y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

No pasa inadvertido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el veinte de diciembre de dos mil dieciocho fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional de diez de febrero de dos mil catorce; aunado a que el catorce de diciembre de dos

¹ "Artículo 105. ...

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."



mil dieciocho en el referido medio de difusión nacional, se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; sin embargo, la demanda principal fue promovida por el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República por falta del titular de la Institución, el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.

Por tanto, debe concluirse que la Procuraduría General de la República por conducto de Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que demuestra con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la República,² está legitimada para impugnar normas generales de carácter estatal a través de la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional vigentes a la fecha de presentación de la demanda,³ asimismo, de los numerales 6o., fracción II y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, párrafo primero, de su reglamento.⁴

² Foja 27 del expediente.

³ "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. ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

⁴ "Artículo 6. Son atribuciones indelegables del procurador general de la República: ...

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;"

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. ...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6o. de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."



Sirve de apoyo a la consideración que antecede, la jurisprudencia P/J. 98/2001, que se lee bajo el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."⁵

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Dado que no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que pueda actualizarse alguna, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En su único concepto de invalidez la parte actora aduce que el Congreso del Estado de Zacatecas al emitir las normas impugnadas invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la materia procedimental civil y familiar.

Refiere que el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia civil y familiar.

Señala que dicha disposición es el resultado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante decreto de quince de septiembre de dos mil diecisiete en la cual el Poder Reformador analizó la necesidad de unificar la legislación procesal civil y familiar para establecer procedimientos homologados en todo el territorio nacional y dirimir las controversias entre particulares, lo cual permitiría procesos expeditos y uniformes en toda la República.

Que los artículos transitorios del decreto de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la enmienda constitucional entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete.

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.



Aduce que de conformidad con el transitorio cuarto de la citada reforma constitucional, la legislación única en materia procesal civil y familiar que expidiera el Congreso de la Unión deberá emitirse en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

Alega que las legislaturas de los estados inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procesal civil y familiar, quedando dicha facultad reservada exclusivamente al Congreso de la Unión.

El artículo 73, fracción XXX, constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el quince de septiembre de dos mil diecisiete, **el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar**, que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación en el país de las normas procedimentales en materias civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen):

"... En razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de com-



petencias legislativas trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica –correctamente– como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia.

"Ante esta circunstancia, en México se han adoptado dos determinaciones relevantes en nuestra historia para que sin demérito de la actuación de los órganos locales en la resolución del fondo de los asuntos, se homologuen en todo el país las normas procedimentales para los fueros federal y local. Cabe recordar el caso, aunque aquí con base en una legislación sustantiva federal, de las normas procedimentales para el conocimiento y resolución de los conflictos laborales. Una sola legislación que para las relaciones de trabajo regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional aplican las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje. Se trata de una solución adoptada desde la década de los años cuarenta.

"En forma reciente, en el contexto de las reformas constitucionales para el establecimiento del sistema acusatorio para la impartición de la justicia penal, se llevaron a cabo importantes modificaciones en la competencia legislativa sobre los procedimientos penales. En ese sentido, el texto vigente del inciso c) de la fracción XXI el artículo 73 constitucional reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal. Como es sabido, el criterio de una legislación nacional única, también está presente para el funcionamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter penal, para la ejecución de las penas y en materia de impartición de justicia penal para los adolescentes.

"Cabe destacar que la competencia del Poder Legislativo en materia procedimental penal no incide de ninguna manera en la competencia para que las entidades federativas establezcan y determinen las conductas que tienen carácter de delito y sus sanciones, salvo en materia electoral y tratándose de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



"En ese sentido y de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo Federal, la reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las Legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares. Las disposiciones legales en materia de las personas y la familia, de su patrimonio y la disposición del mismo en caso de fallecimiento, de obligaciones reales y personales y de celebración de contratos, por referir aquí et (sic) contenido más genérico de lo que comprende el derecho familiar y el derecho civil, permanecen como materia cuya competencia corresponde a las entidades federativas; el contenido sustantivo de las materias civil y familiar permanece inalterable en la esfera de facultades de las legislaturas de las entidades federativas.

"Estas Comisiones Unidas, con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal, coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal para que a través del Congreso de la Unión se homologuen en todo el país las normas de los procedimientos civiles y familiares. Para ello se requiere que al Congreso de la Unión corresponda la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

Dictamen de la Cámara de Diputados (Revisora):

"... Como puede observarse, el Ejecutivo Federal tuvo como propósito establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país.

"Hoy, podemos encontrar distintos sistemas procesales a lo largo del país que regulan los procedimientos civiles y familiares. Esto genera no sólo una marcada disparidad en los tiempos y requisitos para acceder a la justicia, sino que, en algunos casos, la justicia pareciera estar marcadamente más lejana de las personas en una entidad federativa que en otra.



"La forma de administrar justicia en México ha ido evolucionando. Ahora tenemos reglas más claras, procedimientos más expeditos en distintas materias y en muchos casos, como el penal o el mercantil, la justicia oral permite que los tiempos procesales se reduzcan considerablemente.

"Es importante destacar que la justicia civil representa el 30% de los asuntos que se resuelven en los tribunales locales del país, mientras que la justicia familiar representa el 35% del total de los asuntos que conocen dichos tribunales.

"Es por ello, que esta dictaminadora coincide con la colegisladora en el sentido de que 'en razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas –federal y local– trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica –correctamente– como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia.'

"Asimismo, es de suma importancia resaltar que esta reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas. Se trata, por el contrario, de establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia.

"En otras palabras, esta reforma facultaría al Congreso de la Unión para unificar en todo el país las normas adjetivas, pero respetando la facultad inherente a las entidades federativas –incluso la de la federación– de disponer la regulación de las normas sustantivas, de acuerdo a la realidad que opera en cada una de ellas y atendiendo a sus propios principios históricos y contexto social.

"Este nuevo mandato constitucional otorgado al Congreso de la Unión para expedir la legislación procesal única deberá tener como finalidad que las personas puedan tener acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, que permi-



tan hacer eficiente y ágil el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.

"Por lo anterior, esta comisión dictaminadora coincide con los argumentos expresados por la Colegisladora y estima que estas normas servirán para contar con una legislación que homologue en todo el país el acceso a la justicia de las personas y resuelva de fondo los conflictos que son planteados a las autoridades. ..."

Así, se advierte que la reforma constitucional de referencia obedeció a la necesidad de **establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país** sin anular las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas.

En términos del régimen transitorio⁶ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el día

⁶ (D.O.F. 15 de septiembre de 2017).

[N. de E. transitorios del "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares)."]

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

"SEGUNDO. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

"TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del



ciséis de septiembre de dos mil diecisiete, con excepción de la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional que entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con lo anterior, **a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto**, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre las materias procedimental civil y familiar, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

En el caso, el artículo 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Zacatecas, tanto del punto de vista formal como material contiene una disposición que corresponde a la materia procedimental civil, ya que se refiere a uno de los supuestos del "**juicio sobre posesión definitiva**", regulado en el capítulo II, del título cuarto de dicho código, de rubro "**juicio sobre posesión y propiedad**"; el cual dispone que cuando se trate de bienes inmuebles vacantes destinados a la prestación de servicios públicos, así como a la infraestructura de los entes públicos estatales o municipales, no será necesario registrar la posesión como apta para producir la prescripción, sino que bastará con la información testimonial y la inspección judicial para que se tenga por acreditada la prescripción positiva.

artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



Conforme lo anterior, no hay duda alguna de que con la emisión de tal precepto se infringe el régimen transitorio del decreto que adicionó la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal, publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete, el cual en su artículo quinto vedó toda posibilidad para que las Legislaturas Locales modificaran en un futuro su legislación procesal civil y familiar en los siguientes términos:

"Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

Consecuentemente, procede declarar la invalidez del artículo 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Zacatecas.

En cambio, respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 87 del Código Civil para el Estado de Zacatecas, debe reconocerse su validez, pues en primer lugar, desde el punto de vista formal, se trata de una norma ajena al Código de Procedimientos Civiles de esa entidad federativa; y por otro lado, desde la perspectiva material, el contenido de ambos párrafos no regulan algún juicio o procedimiento de naturaleza procesal civil, sino que únicamente confieren legitimación –en la causa– a los entes públicos estatales o municipales, para solicitar la declaratoria judicial de vacancia de bienes inmuebles destinados a su infraestructura o a la prestación de servicios públicos, así como la consecuente declaratoria judicial que ordene la adjudicación en su favor y respectiva protocolización.

En estas condiciones, si los párrafos segundo y tercero del artículo 87 del Código Civil para el Estado de Zacatecas, no establecen reglas para el ejercicio de la jurisdicción civil, ni regulan los trámites relacionados con la sustancia-



ción de los juicios a su cargo, es evidente que su contenido no infringe el régimen transitorio del decreto que adicionó la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal, por lo que debe reconocerse su validez.

SEXO.—Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.⁷

Con base en lo anterior, la declaratoria de invalidez del artículo 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Zacatecas, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de dicha entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 87, párrafos segundo y tercero, del Código Civil del Estado de Zacatecas, adicionados mediante Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión.

⁷ "Artículo 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."

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas, adicionado mediante Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con los puntos resolutive segundo y tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas, adicionado mediante Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho y, por otra parte, en reconocer la validez del artículo 87, párrafos segundo y tercero, del Código Civil del Estado de Zacatecas, adicionados mediante Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con salvedades, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 37/2018.

El doce de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 37/2018, promovida por la entonces Procuraduría General de la República, en contra de disposiciones contenidas en el Código Civil y



en el Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Zacatecas, en el sentido de declarar la invalidez, únicamente, del precepto contenido en la legislación adjetiva mencionada por considerar que se transgredía el ámbito competencial establecido en la Constitución Federal al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental civil y familiar, y respecto del precepto contenido en el código civil de la entidad, se reconoció su validez por ser ajeno a la legislación adjetiva formal y materialmente.

• Razones del diseño

En cuanto a la declaración de invalidez del artículo 662 Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas, la mayoría estuvo de acuerdo en que se actualizaba una invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal civil y familiar, sin embargo, no comparto esa conclusión. En mi concepto, la normativa estatal y la facultad de las entidades federativas para legislar en la materia, se encuentran vigentes hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la normativa única y además en el régimen transitorio se establezcan modalidades.

Ello pues atendiendo al régimen transitorio del decreto por el que se reformó, entre otros, la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, en sus artículos cuarto y quinto¹ se establecieron vedas temporales para implementar tal reforma.

Efectivamente, el cuarto artículo del decreto que nos ocupa otorgó un plazo al Congreso de la Unión para expedir la legislación procedimental referida; mientras que el quinto artículo transitorio determinó que "La legislación procesal civil y

¹ **"Cuarto.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

"Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



familiar de la Federación y las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única ... y, de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea."

Es decir, en el régimen transitorio para la implementación de la reforma del artículo 73 constitucional aludido, se establecieron dos momentos para que continuara vigente la legislación de las entidades federativas y de la Federación; el primero comprende la entrada en vigor de la normativa única emitida por el Congreso Federal; y, el segundo, en el que se deberá atender al régimen transitorio que dicha legislación prevea.

En ese tenor, la vigencia de la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas debe atender a ambos momentos, lo cual, en el caso concreto, aún no puede determinarse, pues la normativa única no ha sido expedida.

Es importante aclarar que si bien el régimen transitorio del decreto alude a la vigencia de la legislación estatal, de su análisis, considero que también se desprende una habilitación constitucional para seguir legislando, hasta en tanto entre en vigor la legislación única referida, lo cual, una vez hecho, también deberá atenderse a su régimen transitorio.

Así, en la vigencia de las normas debe tomarse en cuenta su funcionalidad en el marco jurídico, pues si atendemos a la federalización sin su debida transición, ello no resultaría acorde con la voluntad del legislador al prever un régimen para implementarlo, y en la práctica, se paralizarían posibles adecuaciones sistemáticas del proceso que resultan relevantes dado el escenario de omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión.

Por esa razón, no comparto la declaración de invalidez del artículo 622 Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas.

Finalmente, tampoco comparto la metodología para reconocer la validez del artículo 87, párrafos segundo y tercero, del Código Civil del Estado de Zacatecas, pues como ya lo señalé, para mí no era necesario emprender el análisis de la resolución, sino partir de la consideración de que las entidades federativas tienen competencia para legislar en la materia, hasta en tanto se expida la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES NO EXCLUYE A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVER AQUÉLLA POR UNA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

IV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

V. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA AQUÉL.

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENE-GILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TE-



PATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TEPEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLACUILOTEPEC Y TLAPACOYA, Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

VII. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA.

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENEGILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TEPATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TEPEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLACUILOTEPEC Y TLAPACOYA; Y 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENEGILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE



INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TEPATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TEPEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLA-CUILOTEPEC Y TLAPACOYA; Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENEGILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TEPATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TEPEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLA-CUILOTEPEC Y TLAPACOYA; Y 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENEGILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TEPATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TE-



PEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLACUILOTEPEC Y TLAPACOYA; Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENEGILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TEPATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TEPEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLACUILOTEPEC Y TLAPACOYA; Y 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTLA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, EPATLÁN, HERMENEGILDO GALEANA, HONEY, HUAQUECHULA, HUEHUETLA, HUEYAPAN, HUEYTLALPAN, HUITZILTEPEC, MOLCAXAC, NAUPAN Y NAUZONTLA; Y 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE FRANCISCO Z. MENA Y JUAN GALINDO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE NICOLÁS BRAVO, QUECHOLAC, SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO, SAN FELIPE TEPATLÁN, SAN NICOLÁS BUENOS AIRES, TEHUITZINGO, TENAMPULCO, TEOTLALCO, TEPATLAXCO DE HIDALGO, TEPEMAXALCO, TEPEOJUMA, TEPETZINTLA, TEPEXCO, TLACUILOTEPEC Y TLAPACOYA; Y 24, FRACCIÓN



III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TECUANIPAN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 13/2019, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, se interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos: **a.** 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Francisco Z. Mena, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytlalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan, Nauzontla, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veinte de diciembre de dos mil dieciocho; **b.** 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tepatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuitzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec, Tlapacoya, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho;



c. 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veinte de diciembre de dos mil dieciocho; d. 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.¹

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

ÚNICO.—Las disposiciones normativas impugnadas contenidas en diversas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, al prever cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en discos compactos vulneran los derechos de acceso a la información, igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El legislador local estableció un costo por la reproducción de información por \$55.00. Sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos estima que esa cantidad no se justifica, pues de ninguna forma puede considerarse que ése sea el costo del material utilizado para la reproducción de la información solicitada.

Las disposiciones impugnadas establecen la obligación de pago de un derecho por la reproducción de documentación y/o información en disco compacto, con cobros por la cantidad de hasta \$55.00, lo que implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

Las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información puesto que, de forma injus-

¹ Acción de inconstitucionalidad 22/2019, fojas 1 a 66.



tificada y desproporcionada, se pretende establecer un cobro que no atiende al costo de los materiales para realizar la reproducción de información realizada por el propio solicitante.

A juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el hecho de establecer un cobro tan elevado por la reproducción de documentación y/o información de archivos municipales en un disco compacto, implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Las leyes que se impugnan se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, y consecuentemente, resultan contrarias al artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par de que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

El cobro excesivo que establecen las normas impugnadas hace nugatorio el derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la información, porque el Estado de Puebla no da cumplimiento al Texto Constitucional y desconoce el principio de gratuidad imponiendo barreras legales para la consecución del derecho en cuestión, como son los cobros excesivos decretados en las normas legales que se combaten.

Las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho humano de acceso a la información, puesto que se pretende establecer un cobro excesivo y desproporcionado que no atiende a la necesidad de recuperar los costos estrictamente erogados por el Estado en los materiales requeridos para reproducir la información.



El cobro que realizan las normas impugnadas hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada, aunado a que no respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Cuestiones relativas a los efectos. Solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas. Asimismo, solicita que en la sentencia relativa, se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Puebla para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrándola bajo el número 13/2019, y la asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.²

4. Consiguientemente, por acuerdo de misma fecha, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de Puebla, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como a la Fiscalía General de la República, para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento correspondiente.³

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve,

² *Ibíd.* Foja 84 a 87.

³ *Ibíd.* Fojas 88 a 93.



el director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos rindió su informe⁴ y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

I. Causal de improcedencia. En la especie se actualiza la causal de improcedencia que genera el sobreseimiento del presente asunto, en términos de lo que disponen los artículos 19, fracción VIII, 20, fracciones II y III, 59, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De manera específica se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, ya que este inciso señala expresamente como órgano legitimado para presentar acción de inconstitucionalidad por violación al citado artículo 6o. constitucional al organismo garante –el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales–, en términos de lo que dispone el artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Señala que si el constituyente permanente como órgano revisor de la Constitución hubiera tenido la intención de legitimar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para interponer la demanda de acción de inconstitucionalidad por vulneración al artículo 6o. constitucional, lo hubiera hecho; por el contrario, de manera expresa la fracción VIII, del multicitado artículo 6o. constitucional contempla un órgano autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

II. La comisión no está legitimada para interponer la acción de inconstitucionalidad, tratándose de violación al artículo 6o. constitucional en materia de derecho a la información, ya que el que está legitimado es el órgano garante –el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública–.

Por otra parte, no tiene razón la comisión al considerar que los artículos impugnados violan la Constitución Federal, ya que el cobro que están impugnando tiene sustento en la Carta Magna en lo que dispone el artículo 115, fracción IV, inciso c), y en su caso, lo que existe es un conflicto entre normas de la

⁴ *Ibíd.* Fojas 158 a 181.



misma jerarquía, esto es, entre lo que dispone el artículo 6o. apartado A, fracción III, y lo que prevé el artículo 115 constitucional, pero no son inconstitucionales los citados preceptos.

La reforma constitucional que le da legitimidad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para interponer la acción de inconstitucionalidad es la de 14 de septiembre de 2006 y de 11 de junio de 2011. La adición constitucional del inciso h), a la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Federal, es de siete de febrero de dos mil catorce, por lo que la adición que legitima al organismo garante que establece el artículo 6o. constitucional, para interponer acción de inconstitucionalidad es posterior a la reforma constitucional que legitima a la comisión para interponer este tipo de acciones. Por lo anterior, considera que en caso de que los artículos impugnados violaran alguna disposición constitucional y fueran sujetas de demanda de acción de inconstitucionalidad, ésta debería tramitarse por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como organismo garante del artículo 6o. constitucional.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. A través de un escrito presentado por Correos de México el cinco de marzo de dos mil diecinueve, el consejero jurídico del gobernador del Estado Puebla rindió su informe⁵ y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

Los artículos cuya invalidez demanda no resultan contrarios a la Ley Fundamental, a las leyes que de ella emanan ni a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Lo anterior, pues los mismos de modo alguno coartan a los gobernados el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública, pues la entrega de la documentación pública a través de medios ópticos es sólo una de las modalidades previamente establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o., de la Ley Fundamental.

El monto establecido por los Ayuntamientos de los diversos Municipios en sus Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que habrá de

⁵ *Ibíd.* Fojas 190 a 200.



pagarse por concepto de derechos es acorde a lo establecido en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Que se deberá considerar que el servicio de almacenamiento para la entrega de información pública entraña un procedimiento complejo, en virtud de que no es un acto instantáneo que se limite a una sola operación, pues se requiere de la realización de una serie de procesos que implican el despliegue de diversos recursos por parte del Estado, variables en cada caso, dependiendo del total de la información a proporcionar; de ahí que el cobro que se hace de los derechos esté relacionado con el costo del servicio que para el Estado implica y, por ello, guarda relación con el monto que por tal concepto se cobra.

El almacenamiento y la reproducción de información pública en disco compacto, son sólo una de las modalidades, a través de las cuales los gobernados pueden ejercer ese derecho humano, la cual se encuentra prevista en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o., de la Constitución. Además, los preceptos cuya invalidez se demanda, cumplen a cabalidad con lo establecido en la declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea para la Libertad de Medios de Comunicación y el relator especial de la OEA para la libertad de expresión de seis de diciembre de dos mil cuatro, pues con los mismos se garantiza el acceso a la información sea simple, rápida, gratuita o de bajo costo.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante curso de veintiuno de enero de dos mil diecinueve omitió ofrecer medio de convicción alguno que permitiera a sus señorías establecer un parámetro para abordar el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas, en lo referente a la pretendida violación a los principios de equidad y proporcionalidad.

Se deberá ponderar que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley, a partir del argumento de que es violatoria del principio de proporcionalidad tributaria porque el cobro del servicio recibido es superior al costo que ese



mismo servicio tiene en el mercado, indudablemente corresponde al promovente aportar los parámetros a partir de los cuales intenta que se lleve a cabo el estudio respectivo, porque la sola afirmación de que el derecho es desproporcionado no basta para que se haga un estudio de mercado a través del cual, se determine el costo promedio del servicio, con el fin de verificar si el argumento en que se sustenta el medio de control constitucional resulta cierto o no, al no ser acorde con la función jurisdiccional ni la simple aseveración de inconstitucionalidad implica por sí, violación a las prerrogativas constitucionales.

7. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diez de mayo de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.⁶

II. Competencia

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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,⁷ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ en relación con el punto segundo,

⁶ *Ibíd.* Foja 236.

⁷ Constitución General

"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."

⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación



fracción II, del Acuerdo General Número Plenario 5/2013,⁹ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. Precisión de las normas reclamadas

9. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas señaladas como contrarias a los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, constitucional, 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 19, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son: **a.** 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Francisco Z. Mena, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytlalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan, Nauzontla, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veinte de diciembre de dos mil dieciocho; **b.** 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tepatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuitzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec, Tlapacoya, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho; **c.** 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veinte de diciembre de dos mil dieciocho; **d.** 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

⁹Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁹ Acuerdo General Plenario Número 5/2013

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



10. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnados los diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Puebla.

IV. Oportunidad

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla los días veinte y veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para presentar la acción corre, en el primer caso, del viernes veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho al sábado diecinueve de enero de dos mil diecinueve; y en el segundo, de sábado veintidós de diciembre de dos mil dieciocho al domingo veinte de enero de dos mil diecinueve.

13. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso al día hábil siguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, es decir, el **veintiuno de enero de dos mil diecinueve**,¹¹ resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

V. Legitimación

14. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional

¹⁰ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹¹ *Ibid.* Foja 41 reverso.



de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

15. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 13/2019 está firmado por Luis Raúl González Pérez, quien demostró tener el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858 emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.¹²

16. Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por la reproducción de información derivada del ejercicio del derecho al acceso a la información, lo cual el promovente estima violatorio de los derechos de acceso a la información pública e igualdad, así como de los principios de proporcionalidad y gratuidad en las contribuciones. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

17. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

18. El Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad por violación al derecho de acceso a la información, previsto en el artículo 6o. constitucional, al considerar que el ente legitimado es el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de los artículos 105,

¹² Foja 42 del expediente.



fracción II, inciso h), de la Constitución y 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

19. Debe desestimarse dicha causal porque si bien es cierto la fracción II, del artículo 105¹³ constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución

¹³ 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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

"e) Se deroga.

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

"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;

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e,

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."



para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General y, en ese sentido, en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sólo puede impugnar normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales; también lo es que a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le otorga la legitimación para la promoción de este tipo de control constitucional respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

20. En consecuencia, si la comisión es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional; también puede alegar violaciones al derecho de acceso a la información.

21. Así, tanto el Instituto Nacional garante del derecho de acceso a la información, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en relación con el derecho humano de acceso a la información pública, sin que pueda considerarse que la legitimación de uno, excluye a la otra, puesto que ambas atribuciones se establecen desde la Constitución; de ahí que la causa de improcedencia deba desestimarse.

22. No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

VII. Estudio de fondo

23. Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario tener en cuenta que en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, analizó el artículo 6o., fracción III,¹⁴ de la Constitución General que prevé el principio de gratuidad en el acceso a la información.

¹⁴ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.



24. Al respecto, se precisó que en el procedimiento de reforma constitucional de veinte de julio de dos mil siete, se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, en el cual se dijo lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

25. Además en relación con el principio de gratuidad el Tribunal Pleno resolvió en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017,¹⁵ que:

- El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, **tendrá acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. ..."

¹⁵ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.



medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

- A través de la reforma a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, publicada el siete de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

- De los trabajos legislativos se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

- En relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en qué constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- El Tribunal Pleno estima que el texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto que



únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Asimismo, este Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1,¹⁶ 2,¹⁷ 17,¹⁸ 124,¹⁹ 133²⁰ y 141²¹ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Infor-

¹⁶ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

¹⁷ "Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."

¹⁸ "Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

¹⁹ "Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."

²⁰ "Artículo 133. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades."

²¹ "Artículo 141. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:



mación Pública, y los diversos 5²² y 28²³ de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro.

26. Así, resolvió que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

²² 5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos."

²³ Costos de reproducción

28. (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.

(2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la comisión de información.

(4) La comisión de información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.



se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.²⁴

27. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.²⁵ De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.²⁶

28. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

29. Así, en el precedente se resolvió que tratándose de los servicios prestados por los Municipios del Estado de San Luis Potosí, la Ley Federal de Derechos sólo es un referente de cuotas máximas, por lo que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el

²⁴ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017 los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información" con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos señaló: "Que la Dirección General de Administración del INAI realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además, se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos." Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

²⁵ El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párrafo 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

²⁶ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.



artículo 141 de la Ley General de Transparencia. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean per se constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

30. Además, en apoyo a su determinación, citó los precedentes de esta Suprema Corte en relación con que las cuotas de los derechos deben ser acordes con el costo de los servicios prestados.

Los precedentes se advierten de las tesis de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.",²⁷ "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",²⁸ "DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO.

²⁷ El texto de la tesis dice: "No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Jurisprudencia P./J. 3/98, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196933, página 54.

²⁸ El texto de la tesis dice: "Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva



EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.²⁹ y "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)."³⁰

del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.'. Jurisprudencia P./J. 2/98, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196934, página 41.

²⁹ El texto de la tesis dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme. Por tanto, el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las mercancías correspondientes, viola los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva.". Jurisprudencia 2a./J. 122/2006, de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, registro digital: 174268, página 263.

³⁰ El texto de la tesis dice: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es



31. El Tribunal Pleno estableció que de los citados precedentes sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos, se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

32. Con base en las razones sostenidas por el Pleno de este Tribunal Constitucional en dicha ejecutoria, es fundado y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos impugnados, el argumento de la accionante en el que refiere que, al establecer que por la reproducción de documentos y/o información solicitada, entregada en disco compacto, es necesario que el solicitante pague un derecho por la cantidad de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), las normas contravienen el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional.

33. Lo anterior es así porque ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

34. En relación con lo anterior, debe precisarse que no se inadvierte que ha sido criterio del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el

decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.". Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de la Primera Sala de la Décima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, registro digital: 160577, página 2077.



proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.³¹

35. Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende "únicamente" a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

36. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

37. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determi-

³¹ Ello se advierte de la jurisprudencia P./J. 136/2009, que dice: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa -las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo-, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al texto constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo.". *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438.



nado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada; lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional.

38. Aunado a lo anterior, el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

39. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos siguientes:

Municipio	Artículos invalidados
Ley de Ingresos del Municipio de Chilchotla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Chinantla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Domingo Arenas, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Epatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Francisco Z. Mena, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hermenegildo Galeana, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Honey, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huaquechula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hueyapan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hueytlalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huitziltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Molcaxac, Puebla, para el ejercicio Fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Naupan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Nauzontla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Nicolás Bravo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Quecholac, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Diego la Mesa Tochimilzingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tepatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Buenos Aires, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tehuiztingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tenampulco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Teotlalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlaxco de Hidalgo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepemalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepeojuma, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepetzintla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepexco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00.2"</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tlacuilotepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00."</p>



Ley de Ingresos del Municipio de Tlapacoya, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 23.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

"...

"**III.** Disco compacto \$55.00."

40. Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas resulta innecesario del análisis de los demás conceptos de invalidez formulados por la promovente. Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO.— En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."³²

³² Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a), del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, registro digital: 2005220, página 356.



VI. Efectos

41. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,³³ en vía de consecuencia, se extienden los efectos de la declaratoria de invalidez a todas aquellas disposiciones que prevean supuestos similares a los invalidados, sirve de apoyo el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVÁLIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."³⁴

42. En ese sentido, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a las siguientes disposiciones:

Municipio	Artículos invalidados por extensión
Ley de Ingresos del Municipio de Chilchotla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019	" Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: "..." " II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."

³³ Ley reglamentaria de la materia

"**Artículo 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."

³⁴ Jurisprudencia P./J. 53/2010, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, registro digital: 164820, página 1564, de texto siguiente: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Chinantla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Domingo Arenas, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>

constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se derivan."



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Epatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Francisco Z. Mena, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hermenegildo Galeana, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Honey, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huaquechula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hueyapan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hueytalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huitziltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Molcaxac, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Naupan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Nauzontla, Puebla, para el ejercicio fiscal 019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Nicolás Bravo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Quecholac, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Diego La Mesa Tochimiltzingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Tepatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja, \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Buenos Aires, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tehuiztingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja, \$2.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tenampulco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja, \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Teotlalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlaxco de Hidalgo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepemaxalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepeojuma, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepetzintla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepexco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tlacuilotepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



Ley de Ingresos del Municipio de Tlapacoya, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 23.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

"...

"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."

43. Dichas declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

44. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Puebla deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,³⁵ 4/2018³⁶ y 13/2018 y su acumulada 25/2018.³⁷

45. Asimismo deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

³⁵ Resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2017, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³⁶ Resuelta el 3 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³⁷ Resuelta el 6 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 13/2019.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytlalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan y Nauzontla, y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tepatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuitzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec y Tlapacoya, y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytlalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan y Nauzontla, y 24, fracción II, de la Ley de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tepatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuitzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec y Tlapacoya, y 24, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al



Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último apartado de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytlalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan y Nauzontla, y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tepatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuiztingo, Tenampulco, Teotlalco,



Tepatlatxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec y Tlapacoya, y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytlalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan y Nauzontla, y 24, fracción II, de la Ley de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tepatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuiztzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tepatlatxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec y Tlapacoya, y 24, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla; 2) vincular al



Congreso del Estado de Puebla para que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información; y, 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión previa de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 13/2019.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, determinó declarar la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 23 de las Leyes de Ingresos de treinta Municipios del Estado de Puebla,¹ para el ejercicio fiscal de 2019, así como de la fracción III del artículo

¹ (1) Chilchotla; (2) Chinantla; (3) Domingo Arenas; (4) Epatlán; (5) Hermenegildo Galeana; (6) Honey; (7) Huaquechula; (8) Huehuetla; (9) Hueyapan; (10) Hueytlalpan; (11) Huitziltepec; (12) Molcaxac; (13) Naupan; (14) Nauzontla; (15) Nicolás Bravo; (16) Quecholac; (17) San Diego La Mesa Tochimilzingo; (18) San Felipe Tepatlán; (19) San Jerónimo Tecuanipan; (20) San Nicolás Buenos Aires; (21)



24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, para el mismo ejercicio fiscal, que fueron impugnadas, en las cuales se establece el pago de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100), por concepto de derechos por reproducción de información pública en disco compacto, disposiciones que, concurdo, son violatorias del principio de gratuidad contenido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General.

El estudio de este asunto fue construido con base en las consideraciones de la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2017,² centrándose en la violación al principio de gratuidad alegada; no obstante, también se adujo la vulneración al principio de prohibición de no discriminación por razón de la situación económica del solicitante.

De modo que, ante esa circunstancia, estimo que hubiera sido pertinente realizar el análisis correspondiente para concluir también en la inconstitucionalidad por esa razón, pues, incluso, en el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, se destacó que la gratuidad, constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para expresar los motivos adicionales de invalidez que considero debieron examinarse.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 13/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que declaró la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchotla, Chinantla, Domingo

Tehuizingo; (22) Tenampulco; (23) Teotlalco; (24) Tepatlaxco de Hidalgo; (25) Tepemaxalco; (26) Tepeojuma; (27) Tepetzintla; (28) Tepexco; (29) Tlacuilotepec; y, (30) Tlapacoya.

² Fallada el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.



Arenas, Epatlán, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan y Nauzontla, y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tapatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuitzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tapatlaxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec y Tlapacoya, y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, al prever cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en discos compactos en perjuicio de los derechos de acceso a la información, igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación.

Por otro lado, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se consideró procedente extender la invalidez a los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Epatlán, Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Huehuetla, Hueyapan, Hueytalpan, Huitziltepec, Molcaxac, Naupan y Nauzontla, y 24, fracción II, de la Ley de Ingresos de los Municipios de Francisco Z. Mena y Juan Galindo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Nicolás Bravo, Quecholac, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Felipe Tapatlán, San Nicolás Buenos Aires, Tehuitzingo, Tenampulco, Teotlalco, Tapatlaxco de Hidalgo, Tepemaxalco, Tepeojuma, Tepetzintla, Tepexco, Tlacuilotepec y Tlapacoya y 24, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tecuanipan, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

Lo anterior, además, se apoyó en la tesis de jurisprudencia **P/J. 53/2010**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

Al respecto, debe referirse lo que establece el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra dice:

"Artículo 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.**"

Por otra parte, la tesis de jurisprudencia, en la que la mayoría basó su decisión, señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:** a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."¹

¹ Tesis de jurisprudencia **P.J. 53/2010**, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2019, página 1564, registro digital: 164820.



El último supuesto de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, que establece textualmente "... 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** ...", ha sido interpretado por el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, destacando el criterio contenido en la tesis transcrita, en el que se señala que: "... La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida, **es la relación de dependencia** de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: ...", estableciendo el jerárquico, el **sistemático**, el temporal, el de generalidad, etcétera, **pero todos estos conceptos tienen como presupuesto necesario que la norma que se pretende invalidar por extensión dependa de la norma que se invalida directamente.**

Así, las normas que se invalidan por extensión, a pesar de desenvolverse igualmente en el ámbito del derecho de transparencia y acceso a la información pública, no se encuentran directamente vinculadas con las normas que efectivamente fueron impugnadas, pues además de que se refieren a supuestos distintos, no existe motivo alguno que nos lleve a considerar que la declaratoria de invalidez decretada en primer lugar, incida en la validez de aquellas que se declaran inconstitucionales de forma extensiva, al no formar parte de un sistema normativo concreto, es decir, para su aplicación, no deben interpretarse de forma conjunta, **sistémica** e interdependiente.

De ahí, que si no existe un vínculo entre dichos preceptos, por no relacionarse entre sí en cuanto a su aplicación (que puede ser **autónoma**), considero que no se actualiza el supuesto a que se refiere el artículo 41, fracción IV, de la Ley de la materia. Además, me parece que el análisis de validez de las normas no impugnadas, en todo caso debió ser distinto, pues los preceptos correspondientes, como ya se dijo, se refieren a un supuesto diverso.

Por las razones expuestas es que, si bien comparto la declaratoria de invalidez de las normas señaladas en primer lugar; lo cierto, es que, no comparto la declaratoria de invalidez por extensión a la que arribó la mayoría. Es decir, considero que, el análisis de invalidez debió limitarse exclusivamente a los preceptos efectivamente impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

IV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CIUDAD VALLES, SAN LUIS POTOSÍ).

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN FOTOCOPIAS QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CIUDAD VALLES, SAN LUIS POTOSÍ).

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CIUDAD VALLES, SAN LUIS POTOSÍ).



VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CIUDAD VALLES, SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE EN LO FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CIUDAD VALLES, SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Por escrito presentado el veintiocho de enero de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 23, fracciones I, IV y V, de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la



Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, publicada mediante Decreto 032 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa "El Plan de San Luis", el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso y el gobernador, ambos del Estado de San Luis Potosí.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El promovente estima violados los artículos 1o. y 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 13 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 19 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que expresó el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

Señala que el artículo impugnado transgrede el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido reconoce el carácter público de la información en posesión de cualquier entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal; lo cual, conlleva la posibilidad de toda persona de acceder a dicha información de manera gratuita, así como la obligación de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Agrega que en términos de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reconoce el derecho a la información como parte de la libertad de expresión, en tanto ésta comprende la modalidad de buscar, recibir y difundir la información e ideas de toda índole, afirmación que ha sido sustentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Precisa que el principio de gratuidad contenido en los artículos 6o. de la Constitución Federal y 141 de la Ley General del Transparencia y Acceso a la Información Pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional. Para ello, los costos relativos a la obtención de información debe-



rán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío y el pago de la certificación que en su caso proceda. En esa medida, debe entenderse que los costos del acceso a información se limitan al de los medios de soporte en los que ésta se entregue, pero no a la información misma.

Asimismo, estima que las normas combatidas transgreden el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en función de privilegiar su acceso a la información de interés público, por lo cual han de superarse los meros reconocimientos formales procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho.

Señala que si bien las normas impugnadas no regulan propiamente las solicitudes de información en términos de la legislación de transparencia y acceso a la información, lo cierto es que las disposiciones impugnadas sí lo hacen respecto a la entrega de información solicitada por particulares que obra en los archivos de la entidad pública correspondiente. Por tanto, estima aplicables al caso los principios que derivan del artículo 6o. constitucional.

Lo anterior, toda vez que los preceptos impugnados establecen el pago de derechos por la consulta y reproducción de documentación que va desde los \$3.32 a los \$47.50, cuestión que se traduce en un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues de forma injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro que resulta contrario al principio de gratuidad que rige la materia.

Destaca que de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el legislador dispuso que los solicitantes no debían realizar erogación alguna cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información solicitada.

En tal virtud, se concluye que los preceptos aquí combatidos constituyen una barrera que obstaculiza la realización del derecho de acceso a la infor-



mación pública, al constituir medidas injustificadas que no tienen un sustento constitucional ni persiguen un fin constitucionalmente válido.

TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **21/2019** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, representado por el consejero adjunto de Consulta y Estudios Constitucionales de la Consejería Jurídica del Estado, señaló:

- Que el concepto de invalidez hecho valer por la accionante no se relaciona con vicios propios de los actos reclamados al Poder Ejecutivo, específicamente, la promulgación y publicación del ordenamiento que se refiere. En consecuencia, estima actualizada la causal de improcedencia prevista por el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 19, fracción VIII, del mismo ordenamiento.

El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, representado por la primera vicepresidenta de la Directiva del Congreso del Estado, señaló:

1. Que el precepto cuya constitucionalidad se impugna, no constituye un cobro excesivo y desproporcional, dado que se justifica mediante una base objetiva y razonable en razón de los materiales empleados por los organismos en-



cargados, habida cuenta que la cantidad establecida resulta igual a la prevista para el ejercicio fiscal anterior.

2. Por otro lado, señala que la cantidad ahí determinada tiene su origen en el artículo 24 del propio ordenamiento, el cual prevé un ajuste tarifario anual de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Productor y el Decreto 594 relativo a la Metodología del cálculo para el cobro de cuotas y tarifas para los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamientos y disposiciones de aguas residuales en el Estado de San Luis Potosí.

En consecuencia, estima que los costos impugnados se determinaron a partir de una tarifa media de equilibrio que garantiza el funcionamiento de los servicios públicos prestados por el organismo operador, en este caso, Ciudad Valles.

A partir de lo anterior, concluye que las contribuciones combatidas no tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado y, por ende, no puede darse un tratamiento idéntico al de las multas tributarias, en las cuales el factor a ponderar es el factor económico.

3. Agrega que debe considerarse que las cantidades de la legislación en comento sólo han sido modificadas en cinco ocasiones, lo que ha generado que el organismo municipal atraviese un déficit presupuestal, lo cual ha obligado a realizar recortes en los gastos de mantenimiento.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de trece de junio de dos mil diecinueve se tuvo por ofrecido el escrito presentado por la parte promovente para que surta los efectos legales correspondientes; en virtud de lo anterior, mediante el mismo proveído se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II,



inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre artículo 23, fracciones I, IV y V, de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, S.L.P., publicada mediante Decreto 032 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa "El Plan de San Luis", el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, y el derecho humano de acceso a la información pública.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma"** impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia



de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado del Gobierno, del Estado de San Luis Potosí (El Plan de San Luis) el jueves veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el viernes veintiocho siguiente **y concluyó el lunes veintiocho de enero de dos mil diecinueve**.¹

Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo señalado para ello**, es claro que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** La legitimación del promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

¹ Al ser inhábil el último día para la presentación (sábado veintiséis de enero de dos mil diecinueve), la demanda puede presentarse al primer día hábil siguiente. Artículo 21 de la ley reglamentaria.

² **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.

"...

"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. ..."



Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia,³ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.⁴

Dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su reglamento interno;⁶ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁷

³ **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁴ Foja 30 del expediente.

⁵ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional. ..."

⁶ **"Artículo 18.** 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."

⁷ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "...

"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. ..."



Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de un precepto de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establece el cobro por la reproducción de información en copias simples y dispositivos magnéticos solicitados mediante el ejercicio del derecho al acceso a la información, lo cual estima violatorio del derecho al acceso a la información pública, así como el principio de gratuidad. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Como se dijo en los resultados de este fallo, el Poder Ejecutivo del Estado afirma que la acción se debe sobreseer porque la promovente no le atribuye directamente algún acto violatorio o propone concepto de invalidez alguno contra la promulgación y publicación de los preceptos impugnados. Sostiene que como no intervino en su dictamen, discusión, votación y aprobación, es claro que en la acción debe sobreseerse por ese aspecto.

Los artículos 61, fracción II y 64, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establecen que en su demanda la promovente debe indicar, entre otras cosas, los órganos legislativos y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas generales impugnadas, a quienes durante el procedimiento se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar su validez o la improcedencia del medio de impugnación.

Lo expuesto evidencia que, con independencia de que la promovente controvierta o no por vicios propios los actos que atribuye al citado ejecutivo local, lo cierto es que al tener injerencia en el procedimiento legislativo de las normas



generales impugnadas, está invariablemente implicado en su validez, de modo que debe acudir a la acción a fin de justificar su constitucionalidad.

Además, porque al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de tal manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no separarlos.⁸

Corroborar lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general

⁸ Idénticas consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2016 en sesión de nueve de julio de dos mil dieciocho.



impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."⁹

Ante lo infundado de la causa de improcedencia propuesta y como este órgano colegiado no advierte de oficio la actualización de alguna otra, corresponde resolver el fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio.** Previamente, es menester precisar que la materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se ocupará del análisis de las disposiciones legales establecidas por el legislador local como contraprestaciones para obtener la reproducción de información en copias simples y dispositivos magnéticos, específicamente, artículo 23, fracciones I, IV y V, de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, publicada mediante Decreto 032 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa "El Plan de San Luis", el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, el cual fue impugnado por la accionante al considerar que vulneran el derecho de acceso a la información pública gratuita previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Parámetro de regularidad constitucional. Sentado lo anterior, se realizará el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la promovente, precisando que esto se efectuará al tenor de las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018.

Lo anterior, toda vez que en dicho asunto se examinó la constitucionalidad de diversos preceptos contenidos en las leyes de ingresos de distintos Muni-

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, «con número de registro digital:» 164865.



cipios del Estado de San Luis Potosí, de cuyo contenido se desprende el pago de derechos relacionados con la reproducción de información; por ello, dada la similitud que guarda con la litis del presente asunto, resulta dable tomar en cuenta las consideraciones sustentadas en aquél.

En principio, se estima pertinente traer a cita el parámetro de regularidad constitucional que rige el principio de gratuidad en el acceso a la información mismo que se encuentra reconocido por el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General, mismo que señala a la letra:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

" ...



"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, **tendrá acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. ..."

En relación con el citado precepto constitucional este Alto Tribunal sostuvo lo siguiente:

"En el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información.¹

"En relación con el principio de gratuidad el Tribunal Pleno señaló en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017:¹⁰

"En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba.¹¹ Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión.¹²

¹⁰ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

¹¹ Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 *in fine*.

¹² Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.



"Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,¹³ por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

"Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.¹⁴

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: «ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.»,¹⁵ así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, intitulada: «DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.»

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.

¹⁴ CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros Vs. Chile).

¹⁵ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso



"Ahora bien, según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

"Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

"Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

"Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que

algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, «con número de registro digital:» 169574.



sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

"En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

"Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

"En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

"...

"Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

"De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directri-



ces de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

"Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

"Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

"Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

"El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

"«Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. ...»



"Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

"Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.'

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución general prevé:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos **o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.'**

"Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;



"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."

"Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

"Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización; y,

"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."

"Artículo 133. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entre-



garse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades.'

"Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

"La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

"Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, **los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.**'

"Artículo 141. **En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:**

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.



"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.'

"En el mismo sentido, de manera orientativa la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información dispone:

"5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"Costos de reproducción

"28. (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. **La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

"(2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

"(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.



"(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.'

"De acuerdo con el marco jurídico expuesto **no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro. Ahora bien, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.**¹⁶ **De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.**

"Además, la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley. Tratándose de los servicios prestados por los Municipios del Estado de San Luis Potosí la Ley Federal de Derechos sólo es un referente de cuotas máximas, por lo que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean per se constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

"Asimismo, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte las cuotas de los derechos deben ser acordes con el costo de los servicios prestados. Sirven de apoyo las siguientes tesis:

¹⁶ El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.



"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.' (se transcribe).¹⁷

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.' (se transcribe).¹⁸

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.' (se transcribe).¹⁹

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).'(se transcribe).²⁰

"De los citados precedentes sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio."

A partir del parámetro de constitucionalidad antes expuesto, se examinará la constitucionalidad de los siguientes supuestos previstos en las disposiciones

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 3/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, «con número de registro digital:» 196933, página 54.

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 2/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, «con número de registro digital:» 196934, página 41.

¹⁹ Jurisprudencia 2a./J. 122/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, «con número de registro digital:» 174268, página 263.

²⁰ Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, «con número de registro digital:» 160577, página 2077.



impugnadas: 1. Búsqueda de datos; 2. Copia fotostática simple por cada lado impreso; 3. Información entregada en disco compacto.

En principio, se estima conveniente transcribir la norma cuya validez se cuestiona en la presente acción, misma que es del tenor literal siguiente:

"Capítulo segundo
"De transparencia y
acceso a la información pública

"Artículo 23. Cuando el solicitante requiere información impresa, se le deberá entregar sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, cuando exceda de la cantidad antes mencionada tendrá los costos siguientes:

"I. Copia simple después de veinte hojas de acuerdo a la gratuidad de la ley \$3.32 (tres pesos 32/100 M.N.)

"II. Copia certificada. \$22.80 (veintidós pesos 80/100 M.N.)

"III. Copia de las actas de la Junta de Gobierno. \$67.45 (sesenta y siete pesos 45/100 M.N.)

"IV. Información entregada en un disco compacto \$47.50 (cuarenta y siete pesos 50/100 M.N.)

"V. Por búsqueda en el archivo \$28.50 (veintiocho pesos 50/100 M.N.)

"VI. Constancia de datos de archivos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, S.L.P. por foja. \$26.60 (veintiséis pesos 60/100 M.N.)

"VII. Costo de envío. \$76.00 (setenta y seis pesos 00/100 M.N.)

"Los precios antes mencionados ya incluyen el impuesto al valor agregado.



"Los ingresos que por estos conceptos se generen será depositados en la cuenta bancaria que en forma expresa se aperturen para este fin."

1. Búsqueda de datos

Como ya se mencionó, conforme al principio de gratuidad previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General y a la interpretación hecha por esta Suprema Corte en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017, la búsqueda de información no puede cobrarse, pues es contrario al principio de gratuidad y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1o. de la Constitución General, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²¹ Por esta razón, es inconstitucional la fracción V del artículo 23 de la Ley

²¹ **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.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 24. Igualdad ante la Ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 26. Derecho a la igualdad ante la ley y a una misma protección."



de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí.

2. Copia fotostática simple por cada lado impreso

De los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General²² y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²³

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

²³ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Capítulo II

De las cuotas de reproducción

"**Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.



se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

En ese sentido, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por copia fotostática es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.²⁴ Se analizará si las leyes de ingresos impugnadas, o bien, sus procedimientos legislativos exponen motivos por los cuales fijaron las respectivas cuotas y, de ser así, si dichos motivos constituyen una base objetiva y razonable limitada a los gastos materiales por la reproducción de información.

Conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.²⁵ En efecto, los recur-

²⁴ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

²⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este



sos no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.²⁶ Los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinen-

artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

²⁶ Sirve de referencia la tesis aislada 1a. CXLV/2009 de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, «con número de registro digital:» 166422, página 2712, de rubro y texto siguientes: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.—Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. **2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.** 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. **5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado;** y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal."



tes. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicho lo anterior, de la revisión integral de la norma impugnada se advierte que en ella se fija una cuota de \$3.32 (tres pesos 32/100 M.N.) cuando implica la entrega de más de veinte hojas, pero ninguna justifica los elementos que sirven de base para determinar la cuota, por ejemplo, el precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, etcétera. Aunado a ello, en la iniciativa y dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las cuotas corresponden o no al costo de los materiales que los Estados tienen permitido cobrar por acceso a la información.

De lo anterior, se concluye que en el precepto impugnado el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 23 de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí.

3. Información entregada en disco compacto

Al igual que en el supuesto de las fotocopias, debe verificarse si en la misma ley impugnada, en sus procedimientos o antecedentes legislativos, existe alguna justificación de la cuota con base en el costo de los discos compactos. Al respecto, ni de la ley ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se ad-



vierte que la cuota establecida tenga una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que es inconstitucional al violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, la fracción IV del artículo 23, de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí.

Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de impugnación formulados por la comisión promovente. Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."²⁷

²⁷ Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 356 «con número de registro digital: 2005220 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».



SEXTO.—**Efectos.** Las anteriores declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí. Finalmente, en lo futuro el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a las acciones de inconstitucionalidad 11/2017 y 4/2018.

Asimismo deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Ciudad Valles, San Luis Potosí, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 23, fracciones I, IV y V, de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, publicada mediante Decreto 32 en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Municipio de Valles, San Luis Potosí y, en su oportunidad, archívese el expediente.



Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones referentes a la discriminación económica, Medina Mora I. por razones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en sus partes 1, denominada "Búsqueda de datos", 2, denominada "Copia fotostática simple por cada lado impreso", y 3, denominada "Información entregada en disco compacto" consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 23, fracciones I, IV y V, de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios Públicos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, San Luis Potosí, publicada mediante Decreto 0032 en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en:



1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí; 2) vincular al Congreso del Estado de San Luis Potosí a que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información; y, 3) notificar la presente sentencia al Municipio de Ciudad Valles, San Luis Potosí, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley cuyas disposiciones fueron invalidadas. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, el segundo previo aviso al Tribunal Pleno y el tercero previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 838, con número de registro digital: 2012524.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SOLA ADICIÓN DE SUJETOS PASIVOS DENTRO DE UNA NORMA PENAL NO ALTERA EL RESTO DE SUS ELEMENTOS, POR LO QUE NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

V. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYEN UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE RECLAMA AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

VI. DELITO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA PREVISIÓN DE UNA PENA CONSISTENTE EN LA SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES, SIN DELIMITAR CUÁLES DE ÉSTOS SE SUSPENDERÍAN O PRIVARÍAN, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES").

VII. DELITO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA PREVISIÓN DE UNA



PENA CONSISTENTE EN LA SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES, SIN DELIMITAR CUÁLES DE ÉSTOS SE SUSPENDERÍAN O PRIVARÍAN, OBLIGA A LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL A INVENTAR O ESTABLECER POR ANALOGÍA UNA SANCIÓN QUE LOS DETERMINE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES").

VIII. DELITO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA DISPOSICIÓN DE QUE LA COMISIÓN DE UN DELITO CONTRA LOS BIENES JURÍDICOS DE PERSONAS BAJO LA PATRIA POTESTAD, TUTELA, CURATELA O GUARDA DE QUIEN EFECTÚA LA CONDUCTA TIPIFICADA ORIGINA LA PRIVACIÓN DEFINITIVA DE ESOS DERECHOS RESPECTO DE AQUÉLLAS, NO SOLUCIONA LA DETERMINACIÓN DE UNA NORMA PENAL DIVERSA QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA GENÉRICAMENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES").

IX. DELITO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL ARGUMENTO DE QUE LA PENA CONSISTENTE EN LA SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES IMPLICA LA TOTALIDAD DE ESOS DERECHOS NO LLEVA A LA VALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN QUE LA PREVÉ, YA QUE LA ACTUALIZACIÓN DE ÉSTA REQUIERE FORZOSAMENTE UN EJERCICIO DE DIFERENCIACIÓN Y PRECISIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES").

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE



SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES”).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “SUSPENSIÓN O PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE FAMILIA HASTA POR SEIS MESES”).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito recibido el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridad emisora y promulgadora de las disposiciones impugnadas.

- A.** Congreso del Estado de San Luis Potosí
- B.** Gobernador del Estado de San Luis Potosí



Disposiciones generales impugnadas

a) Artículo 202, último párrafo, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí en la porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*", publicado mediante Decreto 0983, el veintidós de junio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa de contenido siguiente:

"Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:

"I. Sin motivo justificado abandona a sus ascendientes; hijas o hijos, o a su cónyuge, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia;

"II. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o

"III. Intencionalmente se coloca en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización; suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."

SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son en síntesis, los siguientes:

Señala que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, en atención al principio de legalidad en materia penal, el mandato del artículo 14, tercer párrafo, de la Norma Suprema no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, por lo que al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto



de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.¹

Además, ha sostenido que, como derivación del principio de legalidad, existe el diverso principio de taxatividad, definido como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley que no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que el objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma y en ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.²

De lo que se obtiene que el principio de taxatividad o tipicidad no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, sino que se extiende a las penas, lo que resulta importante para asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en la individualización de las mismas, de manera que se abone a la certeza con la que deben contar las personas que, en su caso, se vean afectadas en sus derechos al aplicarse dichas normas punitivas.

En ese sentido, la comisión accionante sostiene que el artículo impugnado, en la porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia, hasta por seis meses*" vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en virtud de que se constituye como una punibilidad abierta que no cumple con el requisito de legalidad y genera incertidumbre jurídica para las personas que

¹ Cita al respecto la tesis aislada 1a. CXCII/2011 (9a), de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS." y P. IX/95 del Pleno de ese Alto Tribunal, de rubro "EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA."

² De acuerdo con lo resuelto en el amparo en revisión 448/2010, fallado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 13 de julio de 2011.



sean judicialmente condenadas por el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar.

La disposición impugnada refiere a los "*derechos de familia*", sin precisar a cuáles de ellos se refiere de manera específica, o si las personas que sean condenadas por el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar quedarán suspendidos o privados de todos esos derechos, razón por la cual, se erige como una sanción vaga, que contraviene la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

La familia, en cualquiera de sus manifestaciones, es la institución social que constituye el núcleo mínimo para la adecuada funcionalidad del Estado, en virtud de que cualquier persona, antes que ciudadana o ciudadano y miembro de la sociedad, es originariamente miembro de una familia. Por tanto, el núcleo familiar converge como centro de las diversas experiencias y expresiones humanas y conductas personales.

Es decir, la familia como institución intermedia entre el individuo y la sociedad, es la comunidad que protege y educa a sus miembros para su proyección en la vida social. Esta conjunción de funciones es una labor que sólo puede ser cumplida por ella, en cualquiera de sus diversas manifestaciones, y que no puede ser sustituida sin que lleve consigo una afectación para sus miembros.

En ese sentido, el Estado tiene la obligación fundamental de proteger la familia a la que pertenece todo ser humano bajo su jurisdicción, ya que aquélla es la comunidad que responderá de manera más satisfactoria ante sus requerimientos como persona humana en todo el transcurso de su existencia; además, debe considerarse que esta protección no sólo beneficia al ser humano como individuo, sino que, primordialmente, representa una garantía para el Estado de alcanzar sus objetivos respecto de la consecución del bien común.

Como esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, el derecho de protección a la familia implica favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar por lo que el Estado debe resguardar su estabilidad



y garantizar que las personas puedan gozar efectivamente de sus relaciones familiares.³

De lo anterior se desprende que el derecho internacional reconoce a la institución familiar como elemento natural y fundamental de la sociedad, en cualquiera de sus manifestaciones, así como un derecho humano que debe ser protegido por la sociedad y el Estado, implicando el desarrollo amplio del núcleo familiar. En tal virtud, se constituye como una de las posibilidades de los miembros que la integran, de acceder a un nivel de vida adecuado y la correlativa obligación para sus integrantes y para el Estado, de asegurar su plena eficacia.

En ese sentido, refiere que la Primera Sala ha sostenido que del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado emanan obligaciones tanto para el Estado en el ámbito del derecho público –régimen de seguridad social– como para los particulares en el ámbito del derecho privado –obligación de pro-

³ Lo anterior en términos de la tesis aislada 1a. CCXXX/2012 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROTECCIÓN DE LA FAMILIA COMO DERECHO HUMANO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. SU CONTENIDO Y ALCANCE.". De contenido siguiente: "Los artículos 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen la protección de la familia como derecho humano. Ahora bien, de la interpretación que de este derecho han realizado diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos, deriva su contenido y alcance: a) la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado; b) la familia y el matrimonio no son conceptos equivalentes, lejos de ello, el matrimonio únicamente es una de las formas que existen para formar una familia; c) el derecho de protección a la familia implica favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar, mas no del matrimonio; d) por el simple nacimiento de un niño, existe entre éste y sus padres un vínculo que implica vida familiar, donde el goce mutuo de la compañía constituye un elemento fundamental de aquélla, aun cuando la relación de los padres esté rota, por lo que medidas nacionales que limiten tal goce sí conllevan una interferencia al derecho a la protección de la familia; así, una de las interferencias más graves es la que tiene como resultado la división de una familia; e) la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen como legítima la disolución del vínculo matrimonial, siempre y cuando se asegure la igualdad de derechos, la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges y la protección necesaria de los hijos sobre la base única del interés y conveniencia de ellos; y, f) ningún instrumento internacional en materia de derechos humanos ni sus interpretaciones, se pronuncian sobre procedimientos válidos o inválidos para disolver el vínculo matrimonial, lejos de ello, dejan en libertad a los Estados para que en sus legislaciones establezcan los que consideren más adecuados para regular las realidades propias de su jurisdicción, siempre y cuando ninguno de éstos se traduzca en un trato discriminatorio en los motivos o en los procedimientos."



veer alimentos–, derivándose de la interacción y complementación de ambos aspectos la plena eficacia del derecho en estudio.⁴

De manera particular se ha determinado que la obligación alimentaria deriva del principio de solidaridad familiar, el cual se traduce en una pauta de comportamiento para los miembros de determinado núcleo familiar, mismo que no se reduce a relaciones paterno-filiales, a partir del cual tienen el deber de apoyar a los integrantes de la familia que se encuentren en situaciones apremiantes o de necesidad.

Tal solidaridad se manifiesta en asistencia y ayuda mutua, buscando satisfacer carencias espirituales y materiales, lo que constituye una consecuencia directa del reconocimiento de cada persona como un ser individual, titular de derechos fundamentales a partir de tal calidad, pero también como integrante de una familia y, por tanto, adherente a ciertos valores y aspectos comunes.⁵

En ese sentido, en ejercicio de su libertad configurativa y del "ius puniendi" que le corresponde en su ámbito, considera que el Congreso local instituyó la protección de la familia como bien jurídico tutelado en su Código Penal vigente, al establecer como delito, entre otros, el incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, el cual responde frente a la conducta antijurídica de abstención dolosa de proveer alimentos para procurar la subsistencia y acceso a una vida adecuada de los integrantes de la familia.

Asimismo, resulta pertinente acudir a las disposiciones del Código Familiar del Estado de San Luis Potosí para observar que en su artículo 1o. se dispone que las normas de derecho familiar contenidas en el mismo, son de orden público, interés social y observancia general. Por tanto, son irrenunciables y no son materia de convenio, salvo las excepciones expresamente señaladas. Por tanto,

⁴ Cita al respecto la jurisprudencia 1a./J. 40/2016 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE ESTE DERECHO RECAE TANTO EN LOS PODERES PÚBLICOS COMO EN LOS PARTICULARES."

⁵ Cita al respecto la tesis aislada 1a. CCCLXI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS A CARGO DE LOS ASCENDIENTES, DESCENDIENTES, HERMANOS O PARIENTES COLATERALES HASTA EL CUARTO GRADO DERIVA DE UN PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD FAMILIAR."



el objetivo de este artículo es regular las instituciones derivadas de la familia y las relaciones entre sus integrantes.

De igual forma, el artículo 2o. de la codificación familiar de San Luis Potosí establece que las normas de derecho familiar se sustentan en los principios de equidad, solidaridad doméstica, respeto mutuo e interés superior de la o el menor. Para lograr la integración familiar, los miembros de la familia tendrán los derechos y obligaciones que se señalan en ese código y otras disposiciones aplicables en la materia.

De donde se desprende que el Código Penal en la norma tildada de inconstitucional, resulta de tal forma indeterminada, que resulta imposible saber cuáles son los derechos de familia que se suspenderán o se privarán,⁶ dejando un margen amplio de actuación a la autoridad jurisdiccional para que, a su arbitrio, determine cuáles suspenderá y/o privará en cada caso.

Sin que tampoco se pierda de vista que al afectarse la totalidad de los derechos de familia de las personas que sean condenadas por ese delito, se impediría el ejercicio de los diversos derechos con los que cuenta el sujeto pasivo del delito, a saber: ascendientes, descendientes, colaterales, cónyuges, concubinas y concubinarios, en contravención del interés superior de los menores o en contra de adultos mayores, los cuales son grupos sociales que deben protegerse con especial atención.

⁶ La accionante refiere los siguientes que se encuentran reconocidos en el ordenamiento legal familiar:

- Adopción.
- Alimentos.
- Compensación por la administración de los bienes entre concubinos.
- Convivencia.
- Cuidado y custodia de los hijos.
- Derecho a heredar en sucesión legítima.
- Derecho de representación de los hijos menores de edad.
- Exigir judicialmente la constitución del patrimonio familiar.
- Filiación y los derechos pecuniarios que se deducen de ella.
- Habitar el domicilio familiar.
- Patria potestad y tutela.
- Usufructo de los bienes que constituyen el patrimonio de familia.



Sobre este punto, se precisa que el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, en términos de la Convención Americana sobre los Derechos del Niño, implica que los Estados velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos. Además, deberán respetar el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario a su interés superior.

Señala que este Alto Tribunal ha determinado que el Estado debe resguardar la estabilidad de los niños en su núcleo familiar y garantizar que éstos puedan gozar efectivamente de sus relaciones familiares y que dicha protección es aplicable también al caso de los niños que viven con sus progenitores en reclusión.

Por lo que al suspender o privar de los derechos de familia a un padre o madre de un menor de edad, por ejemplo, en relación con la convivencia, se niega este derecho también al niño, niña o adolescente y contraviene su interés superior, contemplado tanto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, como el diverso 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁷

⁷ Cita al respecto la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), del Pleno de ese Alto Tribunal de título, subtítulo y texto siguiente:

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."



Adicionalmente, sostiene que la porción normativa impugnada vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, en virtud de que no permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de suspensión o privación de los derechos de familia en un asunto concreto, pues la misma se señala como una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso de la imposición de la misma, lo que podría traducirse a su vez en una trasgresión al interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Igualmente, la sanción conjuntiva y en automático de la suspensión o pérdida de los derechos de familia vulnera el derecho de los menores de edad a vivir en familia y a mantener relaciones, pues establecer de manera irrestricta tal pena, sin permitir que el juzgador pondere los derechos que deben prevalecer en un caso concreto, es contrario al interés de la niñez.

Por lo anterior, resulta imprescindible que el juzgador esté posibilitado por la ley para la aplicación discrecional y la graduación de las medidas necesarias, idóneas y eficaces para proteger los derechos de los menores de edad, lo cual solamente puede ser objetivamente juzgado a la luz de cada caso concreto, a través de un ejercicio de ponderación de los derechos que el operador jurídico realice en beneficio de las niñas, niños y adolescentes, de conformidad con su interés superior.

En sentido similar se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016, señalando que, si bien las medidas como la pérdida de la patria potestad, la reasignación de la guarda y custodia, así como la privación de un régimen de convivencias, en sí mismas no son inconstitucionales, dichas sanciones deben ser excepcionales y estar justificadas en el interés superior de los menores de edad, por lo cual, más que sanciones a los padres, dichas medidas deben ser entendidas en beneficio de los hijos, razón por la que cuando un operador jurídico las decreta debe valorar que resulten idóneas, necesarias y eficaces conforme a las circunstancias del caso concreto.

Al margen de lo anterior, se destaca que los conceptos previstos como pena en la norma impugnada son diversos entre sí, pues la "suspensión" es distinta a la "privación" y de la lectura integral del artículo impugnado no se des-



prenden los supuestos en los que debe optar en uno u otro caso el Juez, por lo que se insiste en la vulneración de la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Finalmente, se refiere que la posible invalidez que en su caso se decrete respecto de la norma impugnada, no dejaría desprotegidos a los acreedores, pues en el Código Familiar se prevén medidas y procedimientos que pueden ejercitar los acreedores alimentarios en caso de incumplimiento de los deudores, de manera que se protejan sus derechos.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. Los artículos 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CUARTO.—Mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 61/2018 y de conformidad con el registro de turno de los asuntos, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad referida, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

QUINTO.—El tres de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la referida acción, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la disposición impugnada y al Poder Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

SEXTO.—Al rendir su informe, el consejero jurídico del Estado de San Luis Potosí en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, adujo en síntesis lo siguiente:

Consideró que la inconstitucionalidad material de las normas impugnadas, no son actos atribuibles al Poder Ejecutivo porque fueron formuladas en el proceso legislativo de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí y desde el punto de vista formal, el accio-



nante en ningún momento se duele o aduce ilegalidad alguna sobre su promulgación o publicación.

Por lo anterior, considera que en lo que le corresponde, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se concatena con la causal de improcedencia inmersa en el numeral 19, fracción VIII, de la propia ley, debido a que no se señalaron vicios propios de los actos reclamados por los que se comparece.

SÉPTIMO.—Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí manifestó lo siguiente:

Sostiene que el artículo impugnado es preciso cuando establece y describe las conductas típicas que actualizan el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, encontrándose suficientemente definidas, sin que se deje en estado de incertidumbre ante el contenido de la norma.

Es falso que no se cuente con una determinación precisa dado que ha sido criterio reiterado de los tribunales federales, lo que debe entenderse, por derecho de familia.

El cual ha sido definido como el conjunto de principios de valores procedentes de la Constitución, tratados internacionales, así como de las leyes e interpretaciones jurisdiccionales, dirigidos a proteger la estabilidad de la familia y a regular la conducta de sus integrantes entre sí, y también delimitar las relaciones conyugales de concubinato y parentesco, conformadas por un sistema especial de protección de derechos y obligaciones respecto de menores, incapacitados, mujeres y adultos mayores, de bienes materiales e inmateriales, poderes, facultades y deberes entre padres e hijos, consortes y parientes, cuya observancia alcanza el rango de orden público e interés social.

Por lo que hace a la disposición en controversia, ésta prevé como sanción la suspensión de los derechos de familia, en perjuicio del encausado y no así la suspensión de sus obligaciones familiares con los terceros, dejando a salvo los derechos de éstos.



Asimismo, considera una finalidad constitucionalmente legítima el proteger y tomar medidas que garanticen los derechos familiares, maximizando y sobreponiendo el interés superior de menores e incapaces, mediante la creación e implementación de un marco jurídico que así lo garantice.

Por lo que el Poder Legislativo Estatal haciendo uso de su libertad configurativa, protege y garantiza, mediante ley positiva, los derechos de familia.

Por otra parte, sostiene que el principio de taxatividad no puede traducirse en que, para cada tipo penal, el legislador tenga que definir cada vocablo o locución utilizada al redactarlo; asimismo, debe atender al contexto en que se desarrollan las disposiciones legales bastando con que los destinatarios de la norma tengan conocimiento específico de las pautas de conductas punibles que se encuentran prohibidas por el ordenamiento.

En el caso, afirma que la disposición impugnada se encuentra suficientemente precisada en cuanto a su aplicación, descripción de la conducta típica y alcances, apegándose al principio de taxatividad penal.⁸

OCTAVO.—El procurador general de la República formuló opinión en la que manifestó lo siguiente:

Sostiene que se debe desestimar la causal de improcedencia formulada por el Poder Ejecutivo de San Luis Potosí puesto que en materia de acciones de inconstitucionalidad es necesario llamar a juicio tanto a la autoridad emisora como a la promulgadora, a fin de que defiendan su posición respecto a la constitucionalidad de la norma impugnada, considerando que ambas participaron en el proceso de creación de las mismas.⁹

⁸ Al respecto cita la jurisprudencia 1a./J. 54/2014, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS." y 1a./J. 24/2016 de título y subtítulo: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."

⁹ Al respecto cita la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."



Resulta evidente que la intención del legislador local, al llevar a cabo la adición de la porción normativa objeto de control, fue que aquella persona que encuadre su conducta al tipo penal de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, se le sancionará con una suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses.

De donde se desprende que el legislador local tomó como referencia lo establecido en el Código Penal Federal, en donde se sanciona al sujeto del delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, con la suspensión o privación de los derechos de familia y el legislador federal, fue contundente al señalar que serían todos los derechos en comento.

Sin que se advierta notoria desproporción en comparación con el bien jurídico tutelado, el cual en este caso se refiere a la protección a la familia y el aseguramiento a sus integrantes de un nivel de vida adecuado que garanticen su subsistencia.

Igualmente, refiere que la Primera Sala de esta Suprema Corte ha reconocido que no necesariamente una disposición normativa es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa y es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Por lo que es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

Así, el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable, por lo que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.



Por otra parte, afirma que la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y, por ellos, necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y posteriormente, una mayor concreción.

A partir de la presunción de que el legislador es racional, puede entenderse que si no se estableció una definición cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, es porque el órgano legislativo consideró que los gobernados podían adecuar su conducta a las normas aplicables sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida.¹⁰

Por tanto, cuando el tipo penal contiene una referencia a vocablos como "*derechos de familia*" tales locuciones constituyen una remisión tácita a la legislación especial reguladora del derecho contenido en el tipo penal, como en la especie lo es el Código Familiar del Estado de San Luis Potosí para determinar cuáles son los derechos de familia susceptibles de ser afectados.

En tanto que la falta de definición expresa hace necesario recurrir a la legislación, cuyo análisis integrador y armónico, permite que el dispositivo en mención cuente con un grado suficiente de claridad y precisión, en tanto que del contexto de la norma puede observarse su significado sin confusión para el destinatario, pudiendo el operador jurídico aplicar la suspensión de cualquiera de esos derechos, conforme parámetros de mínimo a máximo, así como la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor o cualquier elemento tendente a demostrar la gravedad, levedad o reincidencia de la conducta a sancionar.

En cuanto al argumento de la comisión accionante de que la porción normativa impugnada constituye una disposición indeterminada y desproporcional, afirma que tal argumento deviene infundado, pues la intención del legislador fue la de sancionar a los infractores de la ley por la comisión del delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar con la suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses, por lo que es evidente que

¹⁰ Cita al respecto la jurisprudencia 1a./J. 122/2008 de rubro: "VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN."



la norma impugnada, de manera expresa dispone que los derechos de familia que se le suspenderán o privarán al sujeto activo serán todos.

Esto es, la norma combatida no da oportunidad o posibilidad para una interpretación de cuántos derechos de familia serán los afectados por la comisión del delito de mérito, al implicar el universo de tales prerrogativas y no siendo aplicable el principio jurídico de interpretación jurídica que establece que "donde la ley no distingue no es dable distinguir".

Por lo que estima que esta Suprema Corte debe declarar la validez de la porción normativa impugnada.

NOVENO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹¹ dispone que el plazo para

¹¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente. ..."



interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a aquel en que fue publicada la norma; si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el viernes veintidós de junio de dos mil dieciocho, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado al expediente,¹² por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del sábado veintitrés de junio al domingo veintidós de julio, por lo que al ser presentada el lunes veintitrés siguiente, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja 28 del expediente, resulta oportuna.

Lo anterior, en atención a que aún se encontraba en posibilidad para hacerlo, en el entendido que el día hábil siguiente era el primero de agosto de dos mil dieciocho.¹³

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.¹⁴

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes federales que sean contrarias a los derechos humanos.

¹² Fojas 30-31 del expediente.

¹³ De conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 3/2014, correspondiente a la sesión de dieciséis de junio de dos mil quince.

¹⁴ Foja 29 del expediente.



Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.¹⁵

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de un artículo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, por considerarlo contrario a diversos derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí sostiene en su informe que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad en lo que a dicho órgano corresponde, ya que el accionante en ningún momento formula argumentos en contra de la promulgación o publicación del decreto impugnado.

Por lo que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se concatena con lo establecido en el numeral 19, fracción VIII, del mismo ordenamiento.¹⁶

Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II y 64

¹⁵ "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. ..."

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. ..."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



de la ley reglamentaria ya citada,¹⁷ la conformación de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de impugnación exige el señalamiento y respuesta de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada.

Por tanto, no asiste razón a dicho órgano al señalar que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad conforme a los artículos 20, fracción II y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, ya que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad.

Por lo que debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a la norma jurídica impugnada frente a la Constitución Federal, con independencia de que no se hubieran planteado conceptos de invalidez en contra de los que específicamente suscribió.¹⁸

¹⁷ Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"I. Los nombres y firmas de los promoventes;
"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
"III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
"IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea Parte que se estimen vulnerados; y,
"V. Los conceptos de invalidez."
"Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.
"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.
"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

¹⁸ Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE



Por otra parte, no pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que mediante Decreto No. 1019 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, se reformó el artículo 202 del Código Penal de esta entidad, objeto de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad, para adicionar a la concubina o concubinario como sujetos pasivos del delito de "*Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar*" y quedar redactado en los términos siguientes:

"Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:

"I. Sin motivo justificado abandona a sus ascendientes; hijas o hijos, su cónyuge, su concubina o concubinario, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia;

"II. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o

IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobrellevarse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". «Con número de registro digital:» 164865, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.



"III. Intencionalmente se coloca en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización; suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."

No obstante lo anterior, se estima que este acto legislativo no actualiza la causal de improcedencia de cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con la fracción II del numeral 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vista de que el cambio introducido no genera un cambio sustantivo en el contenido del artículo impugnado.

Esto es así, porque la mera adición de la "concubina o concubinario" como sujetos pasivos del delito, no altera el resto de los elementos del tipo penal a analizar, que permanecen integrados en los mismos términos que como se impugnó por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por tanto no existe una transformación a la institución jurídica regulada, que ocasione el sobreseimiento de la acción por este precepto.¹⁹

¹⁹ Resulta aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 25/2016, de título, subtítulo y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.—Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el



De igual manera, al tratarse de una norma de naturaleza penal, este Tribunal Pleno ha reconocido que no es posible que se actualice la causa de improcedencia por cesación de efectos, pues la norma puede seguir surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia, por lo que se debe continuar con su análisis ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad podría llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.²⁰

número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.". «Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital:» 2012802, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.

²⁰ Lo anterior en términos de la tesis P. IV/2014, de título, subtítulo y contenido siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, con número de registro digital:» 2005882, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227.



En esa tesitura y al no advertir alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** El precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece lo siguiente:

"Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:

"I. Sin motivo justificado abandona a sus ascendientes; hijas o hijos, su cónyuge, su concubina o concubinario, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia;

"II. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o

"III. Intencionalmente se coloca en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización; suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."

De acuerdo con la accionante, el precepto anterior, en la porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia, hasta por seis meses*", vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en virtud de que se constituye como una punibilidad abierta que genera incertidumbre jurídica para las personas que sean judicialmente condenadas por el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar.

Así, al referirse a los "*derechos de familia*" sin precisar a cuáles de ellos se refiere de manera específica, o si las personas que sean condenadas por el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar quedarán suspendidos o privados de todos esos derechos, se genera una sanción vaga



que contraviene la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, dejando un margen amplio de actuación a la autoridad jurisdiccional, sin admitir una ponderación atendiendo al caso específico.

De igual forma, la accionante sostiene que al afectarse la totalidad de los derechos de familia de las personas que sean condenadas por ese delito, se impediría el ejercicio de los diversos derechos con los que cuenta el sujeto pasivo, a saber: ascendientes, descendientes, colaterales, cónyuges, concubinas y concubinarios, en contravención del interés superior de los menores o en contra de adultos mayores, los cuales son grupos sociales que deben protegerse con especial atención.

Una vez expuestos estos argumentos por los que se solicita la invalidez de la porción normativa impugnada, debe tenerse presente que en cuanto a la definición expresa y taxativa de los motivos de sanción penal, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"Artículo 14. ... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ..."

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral constitucional prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal. Por una parte, se ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay pena sin ley;²¹ por tanto, se ha dicho que el precepto prohíbe integrar un delito o una pena por analogía²² o mayoría de razón.²³

²¹ Así, derivado de los conocidos aforismos en latín: "*Nullum Crimen Sine Lege*" y "*Nulla Poena Sine Lege*", se ha afirmado que (i) no se considera como ilícito el hecho que no esté señalado por la ley como delito, al igual que (ii) para todo hecho catalogado como delito, la ley debe prever expresamente la pena que le corresponda. Véase, entre otros, los pronunciamientos de la Primera Sala en los ADR 2334/2009; AR 448/2010 y ADR 1099/2012.

²² Como técnica integradora, la analogía consiste en aplicar a un caso concreto una norma que regula otro caso para darle respuesta; sin embargo, en materia penal la prohibición se ha entendido en que sólo la ley quiere castigar un hecho concreto (o imponer una determinada pena) cuando la describe en su texto (casos ausentes no quiere castigarlos): si el legislador hubiera querido tenerlos en



Por otro lado, de igual forma se puede sostener que la aplicación exacta de la ley exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley; por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.

La anterior situación puede clarificar que en el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "taxatividad": los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²⁴

Por ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que la exacta aplicación de la ley (en materia penal) no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional, sino que obliga también al creador de las disposiciones normativas (legislador) a que, al expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables.²⁵

cuenta lo hubiera manifestado en las disposiciones normativas. Así, la analogía (si fuese permitida) se utilizaría para decidir un caso penal ante una laguna normativa, y la forma de resolverlo consistiría en la aplicación de una norma que regula un caso similar ante la existencia de similitudes relevantes entre ambos casos. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, páginas 220-222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, páginas 15-22.

²³ También como mecanismo integrador, por mayoría de razón consistiría también en acudir a otra norma para resolver un caso, pero justificando su aplicación en que la razón o fundamento que subyace en la norma aplicada se manifiesta aún con mayor intensidad en el caso a decidir. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, página 222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, páginas 133-154.

²⁴ Asimismo, se ha identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

²⁵ Véase los criterios judiciales de rubros: "EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA.". [«con número de



Se ha sostenido que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar establecidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

Sin embargo, este criterio inicial no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa, pues el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del desarrollo de este ámbito de derecho, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

Así, la evolución de este criterio ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del que se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional: garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: (i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

En el presente caso, el artículo 202 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí que regula el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, establece que la comisión de este delito se dará cuando el sujeto activo realice cualquiera de las siguientes conductas:

1. Sin motivo justificado abandone a sus ascendientes; hijas o hijos, su cónyuge, su concubina o concubinario, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia;

registro digital:» 200381. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de 1995 materia constitucional, penal, tesis P. IX/95, página 82]; y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.". (Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de marzo de 2006, página 84, «con número de registro digital: 175595»).



2. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o

3. Intencionalmente se coloque en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

Asimismo, por la actualización de esos supuestos, se estipulan las siguientes penas:

a. Seis meses a tres años de prisión.

b. Una sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización.

c. Suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses, y

d. Como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente.

De la exposición de motivos del decreto por el que se reformó este precepto,²⁶ se advierte que la reafirmación de este tipo penal tuvo como objetivo garantizar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las

²⁶ Exposición de motivos del Decreto 0983 por el que se reforman los artículos 202, en su fracción I y en su párrafo último, y 203, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

'El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece: 'Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.'

'El derecho a los alimentos lo reconoce también el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el artículo 11 se lee: 'Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.'

'Derecho que se replica en el artículo 1o. párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer: 'En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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.' ...

'El hogar, como una unidad más pequeña, es el lugar en cual la gran mayoría de los casos se materializan muchos de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, por ello el Estado



personas y en particular, del derecho a los alimentos que el legislador local derivó del contenido de los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁷

Adicionalmente, el órgano legislativo determinó ampliar los sujetos de protección del derecho a percibir alimentos a favor de los ascendientes y con posterioridad, por diverso decreto de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, se decidió agregar también a la concubina o concubinario.

Por último, se optó por incluir dos sanciones adicionales a las ya establecidas previamente en este artículo, consistentes en la suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses y el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente, lo que de acuerdo con el legislador obede-

debe implementar mecanismos para que sea posible el acceso a esos derechos. Esa función protectora del Estado se utiliza ampliamente y es el aspecto más importante de sus obligaciones, no con una actitud paternalista, sino como garante del cumplimiento de tales derechos.

"Así, el Estado plasma las obligaciones a sus ciudadanos mediante ordenamientos, los cuales, al ser incumplidos requieren de mecanismos coactivos que sancionen tales conductas.

"En nuestra entidad el Código Penal tipifica y sanciona los delitos, como en el caso del incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, que es el dejar sin recursos a las hijas o hijos, así como al cónyuge; con esta adecuación se considerará además ese incumplimiento respecto de los ascendientes; además de la sanción, no sólo pena de prisión o pecuniaria, sino la privación o suspensión de los derechos de familia hasta por seis meses, y el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente, como concepto de reparación del daño.

"Este delito se persigue por querrela necesaria; no obstante, para que se produzcan los efectos del perdón del ofendido se deberán pagar todas cantidades que se dejaron de suministrar por concepto de alimentos. ..."

²⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos

"Artículo 25.

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. ..."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 11

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. ..."



ció al propósito de establecer mecanismos más severos ante el incumplimiento en la obligación de proveer alimentos.

Ahora bien, a pesar de que del contenido de este precepto se puede advertir el señalamiento específico de las conductas que actualizan el delito y el reconocimiento de un fin legítimo consistente en garantizar la protección del derecho a recibir alimentos de los diversos integrantes de una familia, se estima que el legislador local no fue cauteloso al determinar cómo pena la "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*".

Ello es así, pues la consecuencia normativa resulta imprecisa al no delimitar cuáles son los derechos de familia que se suspenderían o privarían, dejando al arbitrio esta decisión a la autoridad jurisdiccional en perjuicio de la seguridad jurídica del inculpado y de los sujetos pasivos de este delito.

Así, la determinación de esta sanción no encuentra sustento en algún otro precepto del Código Penal del Estado de San Luis Potosí sino que para ello es ineludible que el operador de la norma acuda en principio, al Código Familiar y al Código Civil de esa entidad para vislumbrar a qué derechos se refiere, por ser los ordenamientos encargados de regular de manera específica esta materia.

Sin embargo, la remisión es demasiado amplia como para configurar una sanción punitiva, considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan, entre las que se identifican:

- Matrimonio (Artículos 15-104 del Código Familiar)
- Concubinato (Artículos 105-113 del Código Familiar)
- Patrimonio familiar (Artículos 114-130 del Código Familiar)
- Alimentos (Artículos 140-167 del Código Familiar)
- Filiación (Artículos 168-246 del Código Familiar)
- Adopción (Artículos 247-267 del Código Familiar)



- Patria potestad y custodia (Artículos 268-300 del Código Familiar)
- Tutela (Artículos 301-465 del Código Familiar)
- Derechos derivados de la personalidad (Artículos 17-19.8 del Código Civil)
- Derechos sucesorios (Artículo 1126-1473 del Código Civil)

De igual forma, la sanción impuesta puede repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como pudiera advertirse de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de seguridad social y agrario.

En este sentido, la norma no genera un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que determine qué derechos familiares son los que podrían ser suspendidos o privados, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

No obsta a lo anterior, el contenido del artículo 54 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí que en cuanto a la pena de suspensión y privación, establece lo siguiente:

"Artículo 54. Clasificación de la suspensión y de la inhabilitación

"La suspensión, y la inhabilitación pueden ser:

"I. Las que se imponen por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la pena de prisión, y

"II. Las que se imponen como pena autónoma.

"En el primer caso, la suspensión o la inhabilitación comienzan y concluyen con la pena de que sean consecuencia.



"En el segundo, la suspensión, o la inhabilitación se imponen con otra privativa de libertad. Comenzarán al quedar cumplida ésta. Si no van acompañadas de prisión, se empezará a contar desde que cause ejecutoria la sentencia.

"La prisión suspende e inhabilita los derechos políticos y de tutela, curatela, apoderado, defensor, albacea, perito, interventor de quiebra, árbitro y representante de ausentes.

"Concluido el tiempo o causa de la suspensión de derechos, la rehabilitación operará sin necesidad de declaratoria judicial.

"Quienes concurren con las personas que estuvieron bajo su patria potestad, tutela, curatela, guarda, o de un sujeto a interdicción, a la comisión de un delito o cometa alguno de ellos contra bienes jurídicos de éstos, será privado definitivamente de los derechos inherentes a la patria potestad, tutela, curatela o la guarda."

Del último párrafo de este precepto se puede desprender que la comisión de un delito en contra de bienes jurídicos de personas que estuvieron bajo su patria potestad, tutela, curatela, o guarda, origina la privación definitiva de estos derechos respecto de las personas bajo su cuidado.

No obstante, la referencia a ese artículo no soluciona la indeterminación respecto al resto de derechos de índole familiar que prevé el artículo 202, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, en su porción normativa impugnada.

Igualmente, la sanción prevista en el diverso numeral 54 de ese ordenamiento, no puede abarcar a la totalidad de sujetos involucrados con motivo del delito de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y en todo caso, sólo podría aplicar en el caso de abandono de hijos e hijas.

En suma, se estima que la descripción de la pena analizada en el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar prevista en el último párrafo del artículo 202 del ordenamiento ya citado, carece de las precisiones necesarias a efecto de determinar el cúmulo de derechos de familia que se deben suspender.



Por lo que la incertidumbre advertida genera inseguridad jurídica en la totalidad de sujetos involucrados, incluidas a las víctimas del delito, cuyo ejercicio de sus derechos por encontrarse intrínsecamente vinculados con los del inculgado, exige del legislador que exista precisión en la sanción respectiva atendiendo al tipo de relación familiar y a las circunstancias del caso concreto.

No se soslaya el argumento presentado por la Procuraduría General de la República en cuanto a que la sanción implica la suspensión o privación de la totalidad de los derechos de familia sin hacer una distinción, tal y como se establece en el precepto respectivo del Código Penal Federal.²⁸

Sin embargo, tales manifestaciones no son conducentes para sostener la validez de la porción normativa impugnada, pues como se refirió, la actualización de la norma penal forzosamente requiere un ejercicio de diferenciación y precisión que la norma jurídica no establece. Lo que resulta necesario en atención a la naturaleza de la relación familiar de los sujetos reconocidos y los derechos que entre ellos subsisten, persistiendo por esos motivos la indeterminación de la sanción punitiva en contravención al principio de taxatividad penal.

Por tanto, se concluye que la porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*" transgrede el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal y debe declararse su invalidez, para quedar el párrafo respectivo del artículo 202 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí de la siguiente manera:

"Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:

"I a III ...

"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de

²⁸ "Artículo 336. Al que sin motivo justificado abandone a sus hijos o a su cónyuge, sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia, se le aplicarán de un mes a cinco años de prisión o de 180 a 360 días multa; privación de los derechos de familia, y pago, como reparación del daño, de las cantidades no suministradas oportunamente por el acusado."



medida y actualización; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."

SEXTO.—**Efectos.** Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional,²⁹ la invalidez de la porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*" del artículo 202 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, surtirá efectos retroactivos al veintitrés de junio de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0983, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veintidós de junio de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de

²⁹ Artículo 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."



los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Centro de Justicia Penal Federal y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán por distintas razones de proporcionalidad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0983, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veintidós de junio de dos mil dieciocho. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y anunció voto particular.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al veintitrés de junio de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado; y, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

La Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 40/2016 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 24/2016 (10a.), 1a./J. 54/2014 (10a.), 1a. CCCLXI/2014 (10a.) y



1a.CCXXX/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 298, con número de registro digital: 2012504, página 10, con número de registro digital: 2012592; Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, con número de registro digital: 2011693, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, con número de registro digital: 2006867, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 590, con número de registro digital: 2007725, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, y Tomo 2, octubre de 2012, página 1210, con número de registro digital: 2002008, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 122/2008 y 1a. CXCII/2011 (9a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 366, con número de registro digital: 167602, Tomo 2, octubre de 2011, página 1094, con número de registro digital: 160794, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 61/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0983, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 202 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí,¹ que regula el delito de in-

¹ Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:



cumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, viola el principio de taxatividad, al determinar como pena por este delito la "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses".

Ello al establecer que, la consecuencia normativa resulta imprecisa al no delimitar cuáles son los derechos de familia que se suspenderían o privarían, dejando al arbitrio esta decisión a la autoridad jurisdiccional en perjuicio de la seguridad jurídica del inculpado y de los sujetos pasivos de este delito.

Así, la determinación de dicha sanción no encuentra sustento en algún otro precepto del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, sino que, para ello, es ineludible que el operador de la norma acuda en principio, al Código Familiar y al Código Civil de esa entidad para vislumbrar a qué derechos se refiere, por ser los ordenamientos encargados de regular de manera específica esta materia.

Sin embargo, la remisión es demasiado amplia como para configurar una sanción punitiva, considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan.

De igual forma, la sanción impuesta puede repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como pudiera advertirse de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de seguridad social y agrario.

Por tanto, la norma no genera un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que determine qué derechos familiares son los que podrían ser suspendidos o privados, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que no comparto las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción norma-

"I. Sin motivo justificado abandona a sus ascendientes; hijas o hijos, su cónyuge, su concubina o concubinario, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia;

"II. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o

"III. Intencionalmente se coloca en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización; suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."



tiva "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, ya que desde mi óptica, el precepto que se analiza no resulta violatorio del principio de taxatividad, sino que, dentro de la sanción que se establece para la actualización de este tipo penal, señala una sanción consistente en suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses, que precisamente atiende al tipo de delito que se analiza.

En efecto, el artículo señala que comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien: I. Sin motivo justificado abandona a sus ascendientes; hijas o hijos, su cónyuge, su concubina o concubinario, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia; II. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o; III. Intencionalmente se coloca en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

Por tanto, atendiendo a la naturaleza de estas conductas, me parece que la disposición que se analiza recoge esta expresión de suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses, precisamente privilegiando el análisis que en cada caso concreto pueda hacer el juzgador, atendiendo a la naturaleza de la conducta que se está sancionando.

Así, no se trata de una expresión que genere inseguridad o incertidumbre, porque no percibo, de qué manera tendría que estar redactado para poder contemplar todas las particularidades que se pueden presentar en cada caso concreto y, dependiendo de la conducta o los hechos en cada caso en particular, el Juez tiene con esta redacción, también la libertad de su arbitrio de poder establecer, primero, si decreta una suspensión o definitivamente una privación; posteriormente, cuando se habla de los derechos de familia en términos generales, pues también creo que, dependiendo de la conducta, el Juez habrá que determinar cuáles de estos derechos de familia son los que deben ser materia de esta suspensión o privación hasta por el plazo de seis meses.

En este sentido, considero que dicha redacción obedece a lo variantes que son las circunstancias en cada caso concreto y, en esa medida, no habría una redacción que pudiera establecer, con precisión, recogiendo todas las hipótesis que en cada caso pudiera presentarse.

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue en contra de la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA ENTONCES PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

III. TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE ESE DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 322 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

IV. TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES. LA REGULACIÓN Y SANCIÓN MATERIAL DE UNA CONDUCTA QUE CONFIGURA ESE ILÍCITO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA INVADEN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, AUN CUANDO SU TEXTO NO SEÑALE EXPRESAMENTE LA PALABRA “TORTURA” (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 322 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA, DERIVADA DE LA AUSENCIA DE FACULTADES DEL LEGISLADOR LOCAL PARA REGULAR EL DELITO DE TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES, POR SER COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 322 BIS, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ EN VÍA DE CONSECUENCIA DE UNA NORMA VINCULADA CON AQUELLA INVALIDADA PERO TAMBIÉN CON OTRAS QUE NO FUERON IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 322 BIS, PÁRRAFOS PRIMERO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).



VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES AL PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DEL DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 322 BIS, PÁRRAFOS PRIMERO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 322 BIS, PÁRRAFOS PRIMERO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2018 Y SU ACUMULADA 5/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 8 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: MARCO TULIO MARTÍNEZ COSÍO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día ocho de octubre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 3/2018 y su acumulada 5/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la entonces Procuraduría General de la República.



I. Antecedentes

1. **Presentación de las demandas.** Por escrito presentado el diez de enero de dos mil dieciocho¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, el doce de enero de dos mil dieciocho,² el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la entonces Procuraduría General de la República promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra del mismo precepto normativo.

2. En ambos casos se demanda la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

A. Órgano legislativo: Congreso del Estado de Hidalgo.

B. Órgano ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo.

3. **Norma impugnada:** Artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado mediante el Decreto Número 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el trece de diciembre de dos mil diecisiete.³

4. **Admisión de las demandas.** Mediante proveídos de once y quince de enero de dos mil dieciocho,⁴ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 3/2018 y 5/2018, respectivamente, y turnar los expedientes al Ministro Eduardo Medina Mora I. Adicionalmente, en el auto admisorio de la acción de inconstitucionalidad 5/2018, se ordenó su acumulación con la diversa 3/2018, dada la identidad del decreto legislativo controvertido.

¹ Foja 43 vuelta del presente toca.

² Foja 105 vuelta del presente toca.

³ Fojas 313 a 318 del presente toca.

⁴ Fojas 56 y 108 del presente toca.



5. Por diversos acuerdos de doce y dieciséis de enero del mismo año,⁵ el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes. En el caso de la acción de inconstitucionalidad 3/2018, presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también solicitó al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

6. **Informes y alegatos.** La presidenta de la Directiva del Congreso del Estado de Hidalgo rindió sus respectivos informes, en los que defendió la constitucionalidad de la norma que en estas acciones se cuestiona.⁶

7. Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo rindió informe en el que reconoce que tuvo a bien promulgar y ordenar la publicación, para su exacta observancia y debido cumplimiento, del Decreto 242 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Hidalgo.⁷

8. Asimismo, la entonces Procuraduría General de la República, mediante su opinión⁸ y sus alegatos,⁹ ambos recibidos por este Alto Tribunal, el nueve de marzo de dos mil dieciocho, reforzó los argumentos que hizo valer, al promover la acción de inconstitucionalidad 5/2018.

9. De la misma forma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de sus alegatos, recibidos por este Máximo Tribunal el doce de marzo de dos mil dieciocho, reforzó las consideraciones que esgrimió, al presentar la acción de inconstitucionalidad 3/2018.¹⁰

10. **Cierre de instrucción.** Una vez que se tuvo por rendida la opinión formulada por la entonces Procuraduría General de la República y los alegatos

⁵ Fojas 57 a 59 y 109 a 111 del presente toca.

⁶ Fojas 133 a 134 del presente toca.

⁷ Fojas 309-310 del presente toca.

⁸ Fojas 341 a 364 del presente toca.

⁹ Fojas 367 a 373 del presente toca.

¹⁰ Fojas 374 a 378 del presente toca.



formulados por las partes, por acuerdo de trece de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción¹¹ y puso el expediente en estado de resolución.

II. Competencia

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad.¹²

III. Oportunidad

12. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

13. Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional, cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial.

14. El Decreto Número 242, por medio del cual se promulgó el artículo 322 Bis reclamado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de

¹¹ Fojas 379 y 380 del presente toca.

¹² De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos g) y c), y décimo sexto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal, tratados internacionales y el artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Número 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, alcance tres, del día trece de diciembre de dos mil diecisiete.



Hidalgo el trece de diciembre de dos mil diecisiete, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado en autos,¹³ por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anteriormente transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de su publicación, es decir, del catorce de diciembre de dos mil diecisiete al doce de enero de dos mil dieciocho.

15. En el caso, según consta al reverso de la foja cuarenta y tres del expediente, la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 3/2018, se presentó el miércoles diez de enero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; mientras que la acción de inconstitucionalidad 5/2018 fue presentada por la entonces Procuraduría General de la República, el viernes doce de enero del mismo año, según consta en la vuelta de la foja ciento cinco del expediente. En atención a lo anterior, resulta evidente que la presentación de ambas demandas es oportuna.

IV. Legitimación

16. Se procederá a analizar la legitimación en el orden cronológico de su presentación.

a) Acción de inconstitucionalidad 3/2018:

17. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

" ...

¹³ Fojas 313 a 318 del presente toca.



"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, 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 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 los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

18. Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

19. En el caso, suscribe el escrito Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad



que acreditó con copia certificada¹⁴ del acuerdo de designación del Senado de la República.

20. Conforme a los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la referida comisión su representación legal:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

"Artículo 18. 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."

21. En consecuencia, debe considerarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad y que quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicho organismo.

22. Finalmente, debe señalarse que, en términos del referido artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, como la que se impugna, por estimar que viola derechos fundamentales, como plantea el accionante en su escrito.

b) Acción de inconstitucionalidad 5/2018:

23. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, en su texto anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce,¹⁵ dispone:

¹⁴ Foja 54 del presente toca.

¹⁵ Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce-.



"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:

" ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

24. Como se advierte, el procurador general de la República está facultado para promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales, tales como el Código Penal para el Estado de Hidalgo.

25. Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se pro-



mueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

26. En el presente caso, suscribió la acción Alberto Elías Beltrán, en su carácter de encargado del despacho de la entonces Procuraduría General de la República, personalidad que acreditó con copia certificada¹⁶ del nombramiento dictado por el presidente de la República ante la falta de procurador general de la República.

27. Los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, párrafo primero, de su reglamento establecen:

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

"En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

"Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

¹⁶ Foja 106 del presente toca.



"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."¹⁷

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."

28. De lo anterior se desprende que el procurador será suplido en sus ausencias, en primer orden, por el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, que ejercerá las atribuciones que la Constitución y otros ordenamientos confieren a aquél, entre otras, la de promover acciones de inconstitucionalidad, en términos del citado artículo 105, fracción II, inciso c); de ahí que el referido funcionario se encuentre legitimado para promover la acción que nos ocupa.

V. Causales de improcedencia

29. Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar las causas de improcedencia, sea que las partes las hagan valer o que de oficio advierta este

¹⁷ "Artículo 6. Son atribuciones indelegables del procurador general de la República:

"I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en los casos y bajo las condiciones que establecen los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esas comparecencias deberá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, aquella que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva y los datos confidenciales en términos de las normas aplicables; ..."



Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, conforme lo establece el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

30. Ninguna de las partes hizo planteamiento alguno con relación a alguna causa de improcedencia. Del mismo modo, tras el análisis oficioso, este Tribunal Pleno estima que no se surte ninguno de los supuestos previstos en el artículo 19 mencionado.

VI. Estudio de fondo

31. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, estimó que debería invalidarse el artículo 322 Bis, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, al establecer una doble y deficiente tipificación del delito de tortura, pues no contiene todas conductas previstas en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes. Con lo que, a juicio de la accionante, se transgredió el principio de seguridad jurídica, acceso de justicia a las víctimas, así como el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad; e incluso, se incumple la obligación del Estado de investigar y sancionar dichas conductas típicas.

32. Por su parte, la entonces Procuraduría General de la República sostuvo que el Congreso Local invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia de tortura, pues el artículo 322 Bis, primer párrafo, contiene previsiones normativas que se encuentran inmersas en el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes, concretamente en los artículos 24, 25 y 26.¹⁹

¹⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

¹⁹ "Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:



Asimismo, estima que, en vía de consecuencia, también debe declararse la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto Número 242, por el que fue reformado el artículo impugnado.

33. Como se desprende de los conceptos de invalidez sintetizados, la entonces procuraduría sostuvo que el Congreso Local, con la reforma impugnada, invadió la competencia reservada para la Federación, al regular la materia de tortura y tratos crueles e inhumanos; concepto de invalidez que se estima fundado y suficiente para declarar la invalidez del texto impugnado, por las razones que a continuación se expondrán:

34. Para ello, en primer lugar, se abordará el sistema de distribución competencial en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos, en la que se retomarán los precedentes de este Alto Tribunal y, una vez establecido lo anterior, se analizará la constitucionalidad del artículo impugnado.

35. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional establece los supuestos en los que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar sobre el área penal, en materias concretas; con la reforma de diez de julio de dos mil quince se incorporaron a ese listado los delitos de desaparición forzada, así como tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."

"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que:

"I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o

"II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."

"Artículo 26. Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente ley.

"Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

"Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, **tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, así como electoral."

36. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016,²⁰ sostuvo, respecto a la distribución competencial en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos, que con citada la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince se estableció como facultad expresa del Congreso de la Unión la de expedir una ley general, por lo que no se dejó espacio competencial para que las entidades federativa pudieran legislar al respecto.

37. De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 109/2015,²¹ esta Suprema Corte retomó las consideraciones que se habían expuesto respecto a la competencia de las Legislaturas Locales para regular los delitos de secuestro y trata de personas;²² en los que estudió y determinó que respecto a la facultad del regular el tipo penal de tortura, regía el mismo sistema competencial, es de-

²⁰ Resuelta el veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.

²¹ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.

²² En torno al delito de secuestro, las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012 y 56/2012, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; 48/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis y, recientemente, 2/2016, fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis. En relación con el delito de trata de personas, el Tribunal Pleno se ha pronunciado en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, fallada el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince y, recientemente, 6/2015 y 48/2015, falladas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.



cir, que la tipificación y sanción de las conductas antes señaladas corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse en la ley general emitida por dicho órgano legislativo.

38. El veintiséis de junio de dos mil diecisiete se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes, y dicho ordenamiento entró en vigor, el veintisiete de junio siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio²³ que, en lo que interesa, dispone:

"Artículo 24. **Comete el delito de tortura el servidor público que**, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, **como castigo personal, como medio de coacción**, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."

"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que:

"I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o

"II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."

²³ "Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



"Artículo 26. **Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa**, al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente ley.

"Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta ley, **se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.**"

Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, **se le impondrá destitución e inhabilitación** para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos **hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta**, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad.

39. Como se observa, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, apartado a), de la Constitución Federal, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes establece los tipos penales y sus sanciones, en lo particular, destacan las conductas reguladas en los artículos 24, 25 y 26.

40. Ahora bien, el artículo 322 Bis, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 322 Bis. Al **servidor público** que, en ejercicio de sus funciones o aduciendo su encargo, por sí o a través de un tercero, ordene, instigue o induzca para **coaccionar** a la víctima para que realice o deje de hacer una conducta determinada, **castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido**, o **anular su personalidad o disminuir su capacidad física o mental**, aunque los métodos empleados no causen dolor físico o angustia psíquica, **se le impondrá prisión de tres a doce años y multa de 200 a 500 días, privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada.**"

41. Sirve hacer un análisis comparativo de la reforma al artículo 322 Bis, primer párrafo, y la ley general para evidenciar que el numeral impugnado regu-



la una materia que le compete exclusivamente al Congreso de la Unión. Ello, porque, aun cuando en el texto del artículo 322 Bis no se señala expresamente la palabra tortura, materialmente regula y sanciona una conducta que configura ese ilícito en los términos establecidos en la ley general de la materia, aunado a que la propia denominación del capítulo I, al que pertenece, "Delitos cometidos por los servidores públicos, **tortura** y desaparición forzada de personas", del título décimo octavo "Delitos cometidos en la procuración y administración de justicia", sí la señala de manera expresa.

42. A mayor abundamiento, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Código Penal para el Estado de Hidalgo	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes
<p>"Artículo 322 Bis. Al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aduciendo su encargo, por sí o a través de un tercero, ordene, instigue o induzca para coaccionar a la víctima para que realice o deje de hacer una conducta determinada, castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o anular su personalidad o disminuir su capacidad física o mental, aunque los métodos empleados no causen dolor físico o angustia psíquica, se le impondrá prisión de tres a doce años y multa de 200 a 500 días, privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada."</p>	<p>"Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:</p> <p>I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;</p> <p>II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o</p> <p>III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."</p> <p>"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que:</p> <p>I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa algu-</p>



na de las conductas descritas en el artículo anterior, o

II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."

"Artículo 26. **Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa**, al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente ley.

Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta ley, **se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa**.

Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, **se le impondrá destitución e inhabilitación** para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos **hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta**, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."

43. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que es **fundado** el concepto de invalidez que hizo valer la entonces Procuraduría General de la República y, en consecuencia, se declara la invalidez del artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado el trece de diciembre de dos mil diecisiete.

VII. Efectos

44. Ha sido criterio mayoritario de este Tribunal Pleno²⁴ que también, por extensión, debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos que actua-

²⁴ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2016, se determinó, por mayoría de ocho votos, la invalidez de diversos artículos diversos al impugnado, que regulaban beneficios, el tipo penal o diferentes conductas relacionadas con el secuestro, al considerar que en dichos preceptos se actualizaba el mismo vicio de inconstitucionalidad que el impugnado.



licen el mismo vicio de inconstitucionalidad que el impugnado, por lo que, en vía de consecuencia, debe declararse la invalidez de los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 322 Bis del Código Penal para el Estado de Hidalgo, al regular de forma expresa cuestiones relativas a la tortura, tales como supuestos bajo los cuales no se considerará dicho tipo penal, las consecuencias jurídicas para los servidores públicos que omitan denunciar dichas conductas, excluyentes de responsabilidad, así como la reparación a las víctimas, lo cual es competencia exclusiva del legislador federal, y ya se encuentra regulado en la ley general de la materia, tal y como se señala a continuación:

Código Penal para el Estado de Hidalgo	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes
"Artículo 322 Bis. ... (Derogado segundo párrafo, P.O. 13 de diciembre de 2017)	
(Reformado, P.O. 8 de abril de 2013) "No se considerará como tortura, las molestias o sufrimientos que sean consecuencia de sanciones legales, inherentes o incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad.	"Artículo 19. No se considerará tortura los dolores o sufrimientos físicos o psicológicos que sean únicamente consecuencia de medidas legales impuestas por autoridad competente, o las inherentes o incidentales a éstas, o de las derivadas del uso legítimo de la fuerza, de conformidad con lo previsto en la legislación nacional e internacional aplicable."

Resuelta el 8 de agosto de 2016, respecto al resolutivo "TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9, en la porción normativa 'el de secuestro, señalado por el artículo 259', 58, párrafo último, en la porción normativa 'secuestro', 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México.". La votación fue la siguiente:

"Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte de la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9, en la porción normativa 'el de secuestro, señalado por el artículo 259', 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dacán votaron en contra. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente."



(Reformado, P.O. 8 de abril de 2013)

"El **servidor público** que en el ejercicio de sus funciones **conozca de un hecho de tortura**, está obligado a **denunciarlo de inmediato**; si **no lo hiciera, se le impondrán hasta tres años de prisión y multa de 15 a 60 días y suspensión del cargo hasta por el máximo de la punibilidad señalada**. La misma pena se impondrá al agente del Ministerio Público que al tener conocimiento o razones fundadas para considerar que existió tortura, no inicie de oficio la indagatoria correspondiente.

"Artículo 30. Al **servidor público** que sin tener la calidad de garante y teniendo **conocimiento de la comisión de conductas constitutivas de tortura** se abstuviere de **denunciar inmediatamente las mismas**, se le impondrá una **pena de tres a seis años de prisión y de doscientos cincuenta a quinientos días multa.**"

(Reformado, P.O. 13 de diciembre de 2017)

"**No podrá invocarse como causa de justificación** en la **comisión del delito de tortura** señalado en la legislación aplicable, la **orden de un superior jerárquico** o de **cualquier otra autoridad**, la existencia de situaciones excepcionales como peligrosidad del indiciado, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia análoga o de emergencia pública.

"Artículo 9. **No constituyen causas de exclusión del delito de tortura** la obediencia a órdenes o instrucciones de un **superior jerárquico que dispongan, autoricen o alienten la comisión de este delito.**

Las órdenes de los superiores jerárquicos de cometer el delito de tortura son manifiestamente ilícitas y los subordinados tienen el deber de desobedecerlas y denunciarlas."

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2013)

"En el delito previsto por este artículo, la **reparación de los daños** y perjuicios **comprenderá además, los gastos de atención médica y/o psicológica, rehabilitación, asesoría legal, servicio funerario o de cualquier otra índole, que haya erogado la víctima o sus familiares como consecuencia del delito**. Asimismo, el sentenciado estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima, en los siguientes casos: pérdida de la vida, de algún órgano o algún miembro de su cuerpo, alteración de la salud física o mental, pérdida de la libertad, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o el daño en la propiedad y/o menoscabo de su reputación."

"Artículo 93. Las víctimas del delito de tortura tienen derecho a ser **reparadas integralmente** conforme a las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, en términos de la Ley General de Víctimas."



45. Por otro lado, no procede declarar la invalidez en vía de consecuencia, aducida por la entonces Procuraduría General de la República, del artículo segundo transitorio del Decreto 242, pues dicho numeral se encuentra vinculado no sólo con el artículo numeral 322 Bis del Código Penal para el Estado de Hidalgo, sino también con otros que no fueron impugnados en este medio de control constitucional.

46. A través del Decreto 242, además de reformarse el numeral 322 Bis, fueron derogados diversos artículos del Código Penal para el Estado de Hidalgo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Hidalgo, relativos al delito de tortura. Ahora bien, el artículo segundo transitorio del decreto señalado prevé lo siguiente:

"Segundo. Los procesos penales iniciados con fundamento en las leyes del Estado de Hidalgo que regulen las conductas tipificadas como delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como las sentencias emitidas con base en la misma, deberán concluirse y ejecutarse respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas, atendiendo a lo estipulado en el artículo transitorio tercero del decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de julio de 2015."

47. De la lectura del numeral transcrito se advierte que se limita a hacer referencia al régimen transitorio previsto en la multitudinaria reforma constitucional de diez de junio de dos mil quince, pues, incluso, remite al artículo tercero transitorio de esta última; régimen que impacta no sólo al artículo 322 Bis, impugnado a través de este medio de control constitucional, sino a los demás numerales que fueron derogados y reformados del mismo decreto, por lo que, de invalidarse el segundo transitorio, se afectarían también esas modificaciones que no fueron materia de la presente acción, por lo que no se considera que deba invalidarse.

48. En ese orden de ideas, conforme a los artículos 41, fracción IV y 45, aplicables a las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 73 de



la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁵ las declaratorias de invalidez dictadas tendrán efectos retroactivos.

49. Respecto del artículo 322 Bis, párrafo primero, la declaratoria de invalidez tendrá efectos retroactivos al catorce de diciembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 242, que contiene la reforma a dicho párrafo; correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

50. Para los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del mismo numeral, su invalidez surtirá efectos retroactivos al veintisiete de junio de dos mil diecisiete, fecha en la que entró en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;²⁶ de igual forma, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la citada ley general.

²⁵ "Artículo 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.;"

"Artículo 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."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.;"

²⁶ La ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete y su artículo primero transitorio señala que entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



51. Lo anterior, de conformidad con los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 2/2016.²⁷

52. Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

53. La declaración de invalidez de los preceptos declarados inválidos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

54. Para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal, a los Juzgados de Distrito, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Hidalgo.

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Núm.

²⁷ Resuelta el ocho de agosto de dos mil dieciséis.

"En relación con el punto resolutive cuarto:

"Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, en cuanto a la invalidez de los artículos 9, en la porción normativa 'el de secuestro, señalado por el artículo 259', 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular."



242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI de esta ejecutoria y para los efectos retroactivos precisados en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 322 Bis, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Núm. 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaración de invalidez decretada al artículo 322 Bis, párrafo primero, surta efectos retroactivos al catorce de diciembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 5) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 322 Bis, párrafos tercero, cuarto y sexto, del Código Penal para el Estado de Hidalgo. Los Ministros Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 322 bis, párrafo quinto, del Código Penal para el Estado de Hidalgo. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que la declaración de invalidez decretada al artículo 322 bis, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, surta efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 6) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 7) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Vigésimo Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Hidalgo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Hidalgo y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) no declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio segundo del Decreto Núm. 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el trece de diciembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de ocho de octubre de dos mil diecinueve, previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 3/2018 y su acumulada 5/2018, fallada en sesión del Tribunal Pleno de ocho de octubre de dos mil diecinueve.



En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo,¹ al transgredir el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, el cual reserva a la Federación la competencia para legislar en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos.

Se sostuvo que de la comparación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes y la reforma al artículo 322 Bis, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, se advertía que si bien no señala expresamente la palabra tortura, materialmente la ley local regula y sanciona una conducta que configura ese ilícito en los términos de la ley general aludida.

Comparto la conclusión del Tribunal Pleno, pero me separo de algunas consideraciones en que se sustenta la invalidez de la norma.

El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución, en su texto vigente desde la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral."

Dicho precepto constitucional, en su texto vigente desde la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, prevé que el Congreso de la Unión tiene la

¹ "Artículo 322 Bis. Al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aduciendo su encargo, por sí o a través de un tercero, ordene, instigue o induzca para coaccionar a la víctima para que realice o deje de hacer una conducta determinada, castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o anular su personalidad o disminuir su capacidad física o mental, aunque los métodos empleados no causen dolor físico o angustia psíquica, se le impondrá prisión de tres a doce años y multa de 200 a 500 días, privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada."



facultad exclusiva para emitir las leyes generales en las materias que se mencionan en esa porción normativa, entre ellas, la de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. De manera clara se prevé que en esas leyes generales se establecerán como mínimo los tipos penales y sus sanciones; de manera que ese aspecto no pueden legislar los Congresos Locales.

Esa facultad exclusiva para definir los tipos penales y las sanciones de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, está definida en la propia Constitución, y ya no depende del contenido que otorgue el Congreso de la Unión a la ley general.

Es cierto que he considerado que, tratándose de leyes generales, existen supuestos en los que es válido que las leyes locales reproduzcan los contenidos de las leyes locales, especialmente en el ámbito de coordinación y concreción de la regulación de que se trate.

Sin embargo, ese pronunciamiento no desconoce que existen aspectos que están vedados a los Congresos Locales, incluso, tratándose de competencias distribuidas en leyes generales, sobre todo cuando el propio Texto Constitucional refiere que cierto contenido corresponde al contenido mínimo de la ley general cuya expedición es facultad exclusiva de la Federación, como en el caso es la definición de los tipos penales y las sanciones de tortura y otros tratos o penas crueles.

Por tanto, estimo que el vicio de constitucionalidad de la norma local deriva de su invasión a una competencia asignada en la propia Constitución; de modo que me separo de las consideraciones que hacen depender ese vicio del contraste entre la ley general y la norma local impugnada, pues el contenido de la competencia no puede definirse a partir de la ley expedida por el Poder Legislativo de la Federación, que, a su vez, se encuentra sometido a la parámetro de control constitucional.

estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Guber-



namental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 3/2018 y su acumulada 5/2018.

En sesión pública de ocho de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 3/2018 y su acumulada 5/2018, promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, respectivamente. Las acciones se promovieron en contra del artículo 322 Bis, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Hidalgo. La pregunta constitucional recayó en determinar si la porción normativa vulneraba la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para emitir la legislación general en materia de tipos penales y sanciones por tortura, así como el principio de legalidad.

Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, argumentaron que la materia de tortura estaba regulada en la ley general para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes, emitida por el Congreso de la Unión.

Así, luego de una comparación entre el tipo penal contemplado en el Código Penal para el Estado de Hidalgo y la ley general en la materia, concluyeron que ya se contemplaba la conducta típica que pretendía regular el código local. En ese sentido, al ser competencia exclusiva del Congreso de la Unión emitir leyes que sancionasen la tortura [facultad contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General], se declaró inconstitucional la porción normativa.

De esta manera, de manera implícita, para la mayoría no era razón única ni suficiente el solo entramado constitucional para determinar la invalidez, sino que consideraron necesario emprender, además, el estudio de la normatividad secundaria que reglamenta la materia.

II. Razones del disenso

Aunque compartí el sentido de la resolución, lo hice por razones diversas. Emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre la metodología para determinar la inconstitucionalidad de la norma.



A mi juicio, a menos que exista una habilitación directa para el desglose de competencias, en un sistema de federalismo mayormente dualista, como es en el caso mexicano, debe buscarse anclaje directamente en la Constitución, puesto que las normas secundarias no son parámetros de control.

En ese sentido, estimo que la inconstitucionalidad de la disposición puede desprenderse del contraste directo entre el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal y su régimen transitorio con la propia norma impugnada.

Considero que la norma impugnada sí pretende regular una sanción penal en materia de tortura. A pesar de que el precepto no contiene la palabra "tortura" de manera textual, sí regula conductas que describen esta materia. Aunado a ello, el artículo impugnado se ubica en un capítulo que expresamente enumera dichos delitos aludiendo a la "tortura". Aunado a ello, por el expreso orden de numeración, se aludió al tipo impugnado como "tortura", como, inclusive, lo identifiqué la sentencia.

Éste es el mismo lenguaje empleado por el párrafo segundo del artículo impugnado y sucesivos. Por ello, me parece que la inconstitucionalidad debía determinarse de manera directa y no mediante el contraste con la normativa secundaria.

Por último, respecto a los efectos, estoy parcialmente a favor de lo resuelto por la mayoría. Respetuosamente, disiento de la extensión de efectos de invalidez que se pretende dar a algunos artículos del código, que se encontraban vigentes previo a la entrada en vigor de la reforma publicada el diez de julio de dos mil quince.

Considero que de la lectura del artículo tercero transitorio de dicha reforma, es posible advertir un mandato constitucional expreso por el que las disposiciones señaladas perdieron validez en el momento en el que el Congreso de la Unión emitió la ley general en la materia.¹

Por las razones apuntadas, me aparto parcialmente de la argumentación contenida en la ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Específicamente, el artículo tercero transitorio dispone: "... Tercero. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, **continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior.** ...". Ello, a mi juicio, podría denotar una pérdida de vigor, al emitirse la legislación en la materia, por lo que su invalidez resultaría innecesaria.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

III. TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES.

IV. NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.

V. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. LA FALTA DE CLARIDAD Y PRECISIÓN EN LAS CONDUCTAS COMETIDAS POR AQUELLOS QUE MERECEÁN PENAS ADICIONALES VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SUS VERTIENTES DE TAXATIVIDAD Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

VI. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. LA ADICIÓN DE UNA NORMA CON EL OBJETO DE SEÑALAR PENAS ADICIONALES PARA AQUELLOS, QUE NO SE HACE CONGRUENTE CON UNA NORMA DIVERSA QUE YA LAS CONTEMPLA, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SUS VERTIENTES DE TAXATIVIDAD Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

VII. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. LA DISPOSICIÓN QUE INDICA AL JUZGADOR QUE CUANDO EL RESPONSABLE DE UN DELITO TENGA EL CARÁCTER DE PARTICULAR, DEBE CONSIDERAR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS PATRIMONIALES CAUSADOS, LAS CIRCUNSTANCIAS SOCIOECONÓMICAS, LAS CONDICIONES EXTERIORES Y LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN, ASÍ COMO EL MONTO DEL BENEFICIO QUE HAYA OBTENIDO, PARA DAR VISTA A LA SECRETARÍA



DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA CIUDAD Y A LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FEDERAL CON EL ÚNICO FIN DE DAR A CONOCER LA INHABILITACIÓN DE AQUÉL, GENERA INCERTIDUMBRE JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

VIII. NORMAS PENALES. IMPOSIBILIDAD DE ACUDIR AL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO-REO* PARA SUPLIR LA DEFICIENCIA DE AQUÉLLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL QUE NO SURTE EFECTOS RETROACTIVOS, ANTE LA FALTA DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 256, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México.¹ Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo trigésimo cuarto transitorio del decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la



VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 137/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el dos de octubre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
2. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones" del Código Penal para el Distrito Federal, publicado mediante decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del código referido, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el primero de septiembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados.** La promovente señala como violados los artículos 1o., 14 y 16

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado Distrito que aquí se citen, en razón de que en términos del artículo trigésimo primero transitorio del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad México, éstas conservarán su denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente, en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Indica que el artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones" del Código Penal para el Distrito Federal, se constituye como una redacción penal inexacta que genera incertidumbre jurídica, ya que se desconocen las sanciones a las que se alude, al no contar con el referente concreto al que se remite, lo que genera una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

Que la referida porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones", intenta remitir a sanciones adicionales a las previstas en el propio párrafo de la porción impugnada. No obstante, no se precisa cuáles son las sanciones a las que se pretenden añadir; lo que se traduce en una redacción vaga e imprecisa cuyo efecto es dotar de incertidumbre jurídica a la norma.

Precisa que los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad. Preceptos que se constituyen como una garantía para las personas, misma que se hace extensiva a la redacción de leyes claras y suficientemente determinadas; pues el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

La descripción típica no debe ser vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir diversas interpretaciones, ya que en materia penal es de estricta aplicación.

Que el legislador de la Ciudad de México, al modificar el artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, no tomó en cuenta la obligación que le atañe de velar por la seguridad jurídica de las personas como creador de nor-



mas, pues la porción normativa impugnada genera un espectro de inseguridad jurídica que da pauta a violaciones a derechos humanos; el legislador llevó a cabo una modificación de la norma, que genera una incongruencia jurídica, ya que en el primer párrafo del artículo impugnado, se establece la definición de servidor público para los efectos de la norma penal; y, el segundo párrafo inicia con una referencia a sanciones que no existen en el párrafo anterior, lo que provoca una falta de seguridad jurídica y taxatividad penal.

Refiere que de la literalidad del párrafo segundo, se desprende que en él se establece la imposición de las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular de manera adicional a otras sanciones, sin especificar a cuales otras sanciones se refiere la norma, en razón de que solamente señala "a dichas sanciones": En esta tesitura, el párrafo segundo no guarda congruencia con el párrafo primero, ya que en éste no se alude a ningún tipo de sanción que dé pauta a lo que establece el párrafo subsecuente. Precisa que la reforma realizada por el legislador local, es símil deficiente del establecido en el Código Penal Federal en su artículo 212.

Aduce que si bien el párrafo segundo del artículo 256 del Código Penal de la Ciudad de México, no remite a un párrafo anterior, sí tiene como consecuencia una inseguridad jurídica que no constituye un tema de técnica legislativa, sino de taxatividad en materia penal y, por tanto, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Que la norma impugnada, carece de validez al contemplar la imposición de la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y de elección popular, de manera adicional a otras sanciones, mismas que no son previstas por las normas.

Por lo que, solicita a este Alto Tribunal declarar la invalidez de la porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones", del segundo párrafo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, por constituir una norma cuya redacción imprecisa e inexacta, se traduce en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.



CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de tres de octubre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 137/2017, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de cuatro de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para que rindieran su informe; asimismo los requirió al primero para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para que enviara el ejemplar de la Gaceta Oficial en el que se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO.—Informe del jefe de Gobierno de la Ciudad de México. En su representación acudió el director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, el cual lo hizo en los siguientes términos:

Señala que, por cuanto se refiere al artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones" del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en el número 146 Ter, de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de septiembre de dos mil diecisiete; que la promulgación del decreto de mérito se efectuó, para su debida publicación y observancia, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución Federal; transitorios primero y segundo del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis; y 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En vía de consecuencia, la intervención del jefe de Gobierno de la Ciudad de México en el proceso legislativo respectivo, se encuentra apegado a la Constitución Federal y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



SEXTO.—Informe de Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Leonel Luna Estrada, en su carácter de presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, rindió su informe, en los siguientes términos:

Señala que es infundado el único concepto de invalidez que aduce la parte accionante, pues el artículo impugnado (artículo 256, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal), establece que toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo Local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos, asimismo se establecen las sanciones en las que pueden incurrir, tales como la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los criterios ahí especificados.

Que el artículo 14 constitucional consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata; pues tal derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por siempre analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma.

En este orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, dicha descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado, para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivado del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Ello no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la ley penal, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda



vez que ello tornaría imposible la función legislativa, sino que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Aduce que la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, pero es posible que contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hayan prohibidas por el ordenamiento; de ahí que el principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales de configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas.

En este sentido aduce que, el hecho de que se haya establecido "De manera adicional a dichas sanciones", no deja abierta la posibilidad para que el juzgador de forma discrecional pueda incorporar elementos nuevos que no se encuentran establecidos en la ley, sino que, en todo caso, el juzgador deberá imponer las sanciones en las que incurran tanto servidores públicos, como aquellas personas que se encuentren involucrados con ellos o con la comisión del delito, asimismo, se entiende que son aquellas sanciones que no se encuentran previstas en dicho artículo, pero que, a consecuencia de que la comisión de su conducta pueda estar relacionada con otra, que no necesariamente atienda a actos de corrupción de los servidores públicos, el ordenamiento penal, o cualquier otro ordenamiento, prevea otras sanciones. Lo cual, no constituye violación al derecho de taxatividad, mucho menos al de reserva de ley, en virtud de que ningún precepto constitucional establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizadas.

En este sentido, considera que es infundado el argumento de la parte accionante, pues considera que no deja a la arbitrariedad de las autoridades utilizar el término para introducir nuevos elementos, contrario a ello, resulta evidente que el tipo penal cumple con el principio de taxatividad que le es exigible, es decir, otorga seguridad jurídica al destinatario de la norma al permitirle conocer



las condiciones materiales de aprovechamiento en que podría actualizarse el supuesto hipotético descrito en la norma penal y, por tanto, hacerse merecedor de la sanción que la misma establece, por afectar el bien jurídico que se pretende proteger, y en todo caso el juzgador tiene la facultad de imponer sanciones previstas en otra disposición u ordenamientos, en caso de que existan otras conductas antijurídicas, sin que ello permita la arbitrariedad.

Considera que el argumento de disenso que hace valer la promovente no es una cuestión o problema constitucional, pues dicha contravención se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno, lo cual, no acontece en la presente acción.

Que es innecesario que en todos los supuestos de la ley, se deba detallar minuciosamente un concepto cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad, por tanto, el artículo impugnado no viola los derechos de seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto; que el órgano accionante, goza de la debida legitimación procesal, para promover el presente medio de control constitucional y que su interposición es oportuna.

- Hizo las precisiones de los marcos constitucional, jurisprudencial, convencional, doctrinal y legal que consideró aplicable al caso en estudio; luego señaló que era fundado el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que, lo procedente era declarar la invalidez constitucional del artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa que señala "De manera adicional a dichas sanciones", del Código Penal del



Distrito Federal, al no resultar acorde con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en atención a los siguientes razonamientos:

- Que la porción normativa impugnada inobserva el principio constitucional de taxatividad al establecer la imposición de la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y de elección popular, de manera adicional a otras sanciones, misma que no se encuentran previstas por las normas.

- Aunado a lo anterior, considera que la porción normativa de la norma penal que se cuestiona reviste un problema lingüístico, pues la expresión "De manera adicional a otras sanciones", da lugar a que se admitan diversas interpretaciones y genera por consiguiente, dudas incertidumbre o confusión al observador y aplicador de la norma. Lo anterior, si bien es cierto que, las normas deben contener los elementos mínimos que aseguren el derecho de los particulares, también lo es que, atendiendo al principio de exacta aplicación de la ley penal, es obligación de la autoridad legislativa emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia.

- De esta manera estima que el legislador local al modificar la norma impugnada generó una incongruencia jurídica, ya que en el primer párrafo del artículo 256 se establece la definición de servidor público para los efectos de la norma penal; y el segundo párrafo inicia con una referencia a sanciones que no existen en el párrafo anterior, estableciendo únicamente la imposición de las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, de manera adicional a otras sanciones, sin especificar a cuáles otras sanciones se refiere la norma, en razón de que solamente señala "a dichas sanciones", lo que provoca una falta de seguridad jurídica y taxatividad penal. Pues así no se garantiza debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que la porción normativa contiene una tipificación confusa o indeterminada que llevará al órgano jurisdiccional a tener que realizar labores de interpretación, aspecto que sin lugar a dudas vulnera los principios fundamentales de certeza y seguridad jurídica, ya que, para que se cumplan con dichos principios, el legislador debe expedirlas de manera clara, limitada e inequívoca, sin reenvío de parámetros extralegales que impliquen la posibilidad de imponer penas por simple analogía o por mayoría de razón.



• En este sentido concluye que la porción normativa analizada resulta inconstitucional, ya que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal generó incertidumbre jurídica, tanto para los operadores jurídicos como para los gobernados.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10, fracción I³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 256, párrafo segundo, del Código Penal del Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² "Artículo 105. ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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."

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁴ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma que se impugna (artículo 256, párrafo segundo, del Código Penal del Distrito Federal), fue publicada en el Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el primero de septiembre de dos mil diecisiete, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del sábado dos de septiembre al domingo uno de octubre de dos mil diecisiete**. Por lo que, al haber sido inhábil el último día del plazo, esto es, el uno de octubre de la referida anualidad, **la demanda podía presentarse el lunes dos de octubre de dos mil diecisiete**.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintiocho del cuaderno principal, la demanda se presentó el lunes dos de octubre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en principio su presentación es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con

⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.⁶

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 256, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, que estima contraria a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

⁶ Foja 29 del expediente principal.

⁷ "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, 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 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."

⁸ "**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."



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Análisis de fondo.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad del artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones" del Código Penal para el Distrito Federal, en esencia, debido a que:

Afirma, la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se precisan cuáles son las sanciones a las que se pretenden añadir, en tanto en el párrafo segundo se establece la imposición de las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, de manera adicional a otras sanciones, sin especificar a cuáles otras sanciones se refiere la norma, en razón de que solamente señala "a dichas sanciones", así no guarda congruencia con el párrafo primero, ya que en éste no se alude a ningún tipo de sanción que dé pauta a lo que establece el párrafo subsecuente; lo que se traduce en una redacción vaga e imprecisa cuyo efecto es dotar de incertidumbre jurídica a la norma.

El precepto impugnado a la letra dice:

(Reformado [N. de E. este párrafo], G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Artículo 256. Para los efectos de este código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo Local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.

(Adicionado [N. de E. con sus fracciones], G.O. 1 de septiembre de 2017)

"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, así como para



participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente, y

"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

(Adicionado, G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

(Adicionado [N. de E. con sus fracciones], G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez dará vista a la secretaria de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.



(Adicionado, G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 259, 267, 271, 272, 273 y 275, del presente código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Poder Legislativo Local, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

A efecto de analizar el concepto aducido, es necesario aludir al **principio de taxatividad** que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal, consagrado en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

El artículo 9 de la citada convención, establece el principio de legalidad, en los términos siguientes:⁹

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con tal principio, se ha pronunciado al resolver el *Caso de Fermín Ramírez Vs. Guatemala*, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y el *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, como sigue:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie

⁹ Al respecto señala Thomas Antkowiak: "*Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas ...*". "*Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*". Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung. 2014, página 258.



puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico."

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Éste implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no



delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

Por su parte, el artículo 14 de la Carta Magna dispone lo siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

Al respecto, es importante recordar lo señalado por este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011, en la que sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la



norma. En el caso de las normas de carácter obligatorio, el orden jurídico previene una consecuencia adicional: una sanción para el destinatario que no cumpla con ese deseo.

En materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como **principio de taxatividad**. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la **certeza jurídica** y la **imparcialidad en la aplicación del derecho**.¹⁰ Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.¹¹ En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen **las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas**.¹²

Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

Lo que se pretende, es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su

¹⁰ Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, página. 21.

¹¹ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, página. 527.

¹² Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal ... Op. Cit.*, página. 21.



validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.¹³

Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

¹³ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". [Décima Época, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131*].



De esta manera, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.

En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y **las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.**¹⁵

La garantía de exacta aplicación de la ley penal emana del principio de legalidad, que conmina a que **la ley penal sea previa, cierta, estricta y concreta para el hecho que se trate, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades gubernamentales.**¹⁶

Asimismo, se ha considerado que la garantía de exacta aplicación, no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensiva al creador de la norma. En ese sentido, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, **precisas y exactas respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito**; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.¹⁷

¹⁴ Precedente: Amparo directo en revisión 3266/2012. Resuelto en sesión de 6 de febrero de 2013. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

¹⁵ Asimismo, es identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

¹⁶ Consideraciones expuestas en el amparo en revisión 448/2010, resuelto el 13 de julio de 2011, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de marzo de 2006, página 84, que lleva por rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL".



De lo anterior deriva el principio de taxatividad, que en esencia exige un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. En la dogmática jurídico penal, este principio es de mayor importancia, debido a la relevancia que en este ámbito se le asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley –el tipo– y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma, es decir, que los tipos penales describan claramente las conductas que están regulando y **las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.**

Por tanto, el principio de legalidad, en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, exigen que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas **y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas**, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.

No obstante, debe precisarse que tal aseveración no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal,¹⁸ toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa; por ende, en caso

CIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."

¹⁸ Décima Época, registro digital: 2006867, Primera Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta



de presentarse un problema de taxatividad, es factible analizar las constancias y el contexto de la norma, en aras de conocer la intención del legislador.¹⁹

Cabe apuntar que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal, deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho.

descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas."

¹⁹ En este sentido se pronunció esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 1a./J. 83/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de octubre de dos mil cuatro, página 170, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR."



Conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal.

Principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.²⁰

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior, implica que al prever las penas la **autoridad legislativa** no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, **pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado**. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

Por último, debe señalarse que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia, ha determinado que si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es

²⁰ Moreso, José Juan, *Op. Cit.*, página. 527.



factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas **es inadmisibles en materia penal**, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles **deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca**, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales **ambiguos**.²¹

Precisado lo anterior, se conviene transcribir el precepto en su redacción anterior en comparación con el que ahora se impugna:

²¹ Dicho criterio se contiene en la siguiente tesis de jurisprudencia: Novena Época. Pleno. Tesis de jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, tesis P./J. 33/2009. "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.—Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso."



Texto anterior	Texto actual (impugnado)
<p>"Artículo 256. Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal."</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], G.O. 1 de septiembre de 2017)</p> <p>"Artículo 256. Para los efectos de este código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo Local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.</p> <p>(Adicionado [N. de E. con sus fracciones], G.O. 1 de septiembre de 2017)</p> <p>"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente, y</p> <p>"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p> <p>(Adicionado, G.O. 1 de septiembre de 2017)</p> <p>"Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable</p>



tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

(Adicionado [N. de E. con sus fracciones], G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y,

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

(Adicionado, G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 259, 267, 271, 272, 273 y 275, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Poder Legislativo Local, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."



De lo que se advierte que, el precepto impugnado cambió en su totalidad, pues además de modificar lo relativo a quiénes serían considerados servidores públicos para los efectos del Código Penal del Distrito Federal, se adicionaron párrafos en los que se pretendieron adicionar penas para los delitos cometidos por éstos.

No obstante ello, conviene destacar que previo a la reforma impugnada el Código Penal para el Distrito Federal ya contemplaba penas adicionales a las previstas para cada tipo penal que establecía ese código, respecto de conductas cometida por servidores públicos de la Ciudad de México, pues el artículo 258 del Código Penal analizado, a la letra dice:

"Artículo 258. además de las penas previstas en los títulos decimoctavo y vigésimo, se impondrán:

"I. Destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público;

"II. Inhabilitación de tres a diez años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y,

"III. Decomiso de los productos del delito."

Del que se advierte –como se dijo–, el establecimiento de penas adicionales a las penas previstas en los títulos decimoctavo y vigésimo (correspondientes a: "*Título décimo octavo. Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos.*" y "*título vigésimo. Hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos*"), las cuales son destitución, inhabilitación y decomiso de los productos del delito, en los términos que precisa. Dicho precepto, **no fue reformado** mediante el decreto impugnado ni en alguno posterior, por lo que continúa vigente.

Ahora, según el dictamen de las Comisiones Unidas de Transparencia de la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que dio origen a la reforma del precepto impugnado, lo que motivó dicha **reforma fue la adecuación de la legis-**



lación de la Ciudad de México a las disposiciones del Código Penal Federal, en el marco de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, precisándose lo siguiente:

"... Vigésimo primero. Que el 18 de julio de 2016 en cumplimiento con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones **del Código Penal Federal** en Materia de Combate a la Corrupción."

"Vigésimo segundo. **Que con las reformas publicadas en el decreto referido en el considerando décimo cuarto, conforme al artículo 212 de dicho código se estableció que para los delitos en materia de corrupción se considerará como servidor público** toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales."

"Vigésimo tercero. Que además se incluye en el artículo 212 del título de 'Delitos por hechos de corrupción', que son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales ..."

"Vigésimo cuarto. **Que de igual manera en el citado artículo se estableció que: '... se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:**

"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la



comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, y

"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

"Para efectos de lo anterior, el Juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. ..."

"Trigésimo cuarto. Que las Iniciativas de decreto turnadas proponen reformar y adicionar diversas disposiciones al Código Penal del Distrito Federal, en materia de combate a la corrupción, para sancionar a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública local, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así como en el Poder Judicial y órganos autónomos constitucionales de la Ciudad de México por actos que estando obligado a hacerlos de conformidad con su cargo, los realizan mediante una recompensa monetaria o de otro tipo para beneficiar a quien ofrece dicha recompensa y dañar con dicha conducta a la institución o grupo al que pertenece.



"Así como la destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público y de igual forma para participar en servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicios aprovechamiento y uso de bienes del dominio de la Ciudad de México.

"En este tenor de ideas lo que buscan las iniciativas en comento, es desincentivar la aceptación de cualquier clase de recompensa por parte de quienes son parte del servicio público y están obligados a prestar un determinado servicio con el único de favorecer a quien ofrece y quien recibe, dañando las instituciones y órganos así como el interés común de la ciudadanía. ..."

"Trigésimo séptimo. Que se busca homologar las leyes locales para el mejor funcionamiento e instauración del Sistema Local Anticorrupción como uno de los pilares fundamentales en el proceso inacabado del estado de derecho; por ello es pertinente la modificación; para establecer las bases normativas para determinar quiénes son considerados servidores públicos en la Ciudad de México y por lo tanto individualizar la norma así como dar certeza jurídica así como el tipo penal y el procedimiento a seguir para sancionarlos. ..."

"Cuadragésimo tercero. Que las reformas propuestas tienen por objeto dar caudal cumplimiento al mandato emanado del artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción el cual señala que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio del presente decreto y toda vez que estas han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio del año 2016. ..."

Así, dado que la disposición impugnada tuvo como objetivo adecuarse a lo que establece el Código Penal Federal, específicamente el artículo 212, conviene transcribirlo frente a precepto impugnado, con el objeto de tener el panorama completo de la norma que ahora se combate:



Código Penal Federal	Código Penal del Distrito Federal
<p>(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de julio de 2016) "Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.</p> <p>(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 1983) "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.</p> <p>[N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica el ordenamiento.] (Adicionado, D.O.F. 18 de julio de 2016) "De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas,</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], G.O. 1 de septiembre de 2017) "Artículo 256. Para los efectos de este código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.</p> <p>(Adicionado [N. de E. con sus fracciones], G.O. 1 de septiembre de 2017) "De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos,</p>



concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, y

"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

[N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica el ordenamiento.]

(Adicionado, D.O.F. 18 de julio de 2016)

"Para efectos de lo anterior, el Juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

[N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica el ordenamiento.]

(Adicionado, D.O.F. 18 de julio de 2016)

"Cuando el responsable **tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:**

servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente, y

"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

(Adicionado, G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

(Adicionado [N. de E. con sus fracciones], G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Cuando el **responsable tenga el carácter de particular, el Juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado** para desempeñar un cargo público o puesto



"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

[N. De E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica el ordenamiento.]

(Adicionado, D.O.F. 18 de julio de 2016)

"Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

[N. De E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica el ordenamiento.]

(Adicionado, D.O.F. 18 de julio de 2016)

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, **considerando, en su caso, lo siguiente:**

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. **Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.**

(Adicionado, G.O. 1 de septiembre de 2017)

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 259, 267, 271, 272, 273 y 275, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Poder Legislativo Local, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

Después de analizar todo lo anterior, se concluye que es fundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,



pues el precepto impugnado sí vulnera los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevén el derecho de legalidad en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, pues la norma impugnada no es clara, **precisa y exacta respecto de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito**, dado que no es clara en cuanto a las conductas de los servidores públicos que merecerán las penas adicionales que establece, cuál será la pena a aplicar, si las que establece o las que se contemplan en el artículo 258 del propio código; ni si, en el caso de que el **responsable sea un particular, para dar vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado, el Juez deba considerar** las circunstancias que se establecen en sus cuatro fracciones, incluyendo la agravante adicional que se contiene en la fracción IV.

En efecto, como lo aduce la comisión accionante el segundo párrafo del artículo impugnado inicia señalando "**De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, ...**"; sin embargo, en el párrafo anterior **no se establece sanción alguna**, ni tampoco se establece un tipo penal, sino simplemente se da una definición, de lo que se debe considerar como *servidor público de la Ciudad de México*, para los efectos de ese código, es decir se precisa quiénes podrán tener la calidad de sujetos activos para los delitos cometidos por servidores públicos de la Ciudad de México, pero no se establece sanción alguna, de manera que el enunciado normativo impugnado genera incertidumbre y deja en manos de los operadores jurídicos la aplicación de penas para los distintos tipos penales.

Asimismo, se genera incertidumbre respecto de su aplicación, pues como se ha visto, si bien el legislador adicionó el artículo 256 con el objeto de señalar penas adicionales para los servidores públicos, lo cierto es que omitió hacer congruente tales penas con el sistema normativo al que pertenece, porque **no modificó** el artículo 258 del propio código, el cual con anterioridad ya contemplaba penas adicionales a las previstas para cada tipo penal de ese título y del vigésimo, que penalizaban conductas cometida por servidores públicos de la Ciudad de México, el cual establece como penas adicionales la destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público; la inhabilitación **de tres a diez**



años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y el decomiso de los productos del delito. Siendo que el precepto impugnado prevé penas más agravadas y distintas, pues señala que la inhabilitación podrá ser **de uno a veinte años**, aunado que se precisa que tal inhabilitación será para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, **así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México**, estableciéndose los criterios para su determinación. Y por último, no se precisa la parte del decomiso como pena.

Adicionalmente, en el cuarto párrafo del precepto impugnado se establece que: "*Cuando el **responsable tenga el carácter de particular, el Juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:** ...*", lo cual, como se dijo, genera también incertidumbre, pues no resulta lógico considerar que simplemente **para dar vista a la Secretaría** de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con fines únicamente de su conocimiento respecto de la inhabilitación determinada, el juzgador deba tomar en consideración las circunstancias que precisa en las cuatro fracciones subsecuentes. Destacando que, tampoco se entiende la agravante que se contiene en la fracción IV de dicho párrafo cuarto, dado que no es claro el legislador al señalar cuál es la pena que agrava, cuando señala "*... IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.*".

En ese tenor, el precepto no cumple con el mandato relativo a que la ley penal sea cierta, estricta y concreta para el hecho que se trate, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades gubernamentales y, por ende, inobserva los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.



En ese sentido, el legislador no emitió en este aspecto una norma clara, **precisa y exacta respecto de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito**; con lo que, se violenta el principio de taxatividad, que exige un contenido concreto **y unívoco** en la labor de tipificación de la ley, con lo que se dificulta la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley –el tipo– y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

Con lo que se incumple con la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma, es decir, que establezca claramente **la sanción penal que se puede aplicar** a aquellos servidores públicos de la Ciudad de México que cometan un delito de los contemplados en el propio Código Penal.

Sin que pueda considerarse que, al existir la duda respecto de qué sanción aplicar, pudiera considerarse que debe estarse a lo más favorable al inculpado, pues como se dijo, el Tribunal Pleno ha precisado que en tratándose de tipos penales, el empleo de las prácticas interpretativas **es inadmisibles**, en atención justamente al principio de legalidad que se considera violado, dado que como se ha reiterado, conforme al principio de tipicidad o taxatividad las conductas punibles y su sanción **deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca**, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales **ambiguos**.

Y menos aún puede sostenerse que, ante la imposibilidad de una interpretación, se acuda al principio *in dubio pro reo* para suplir la deficiencia de la norma, pues en principio, dicho principio sólo es aplicable para el caso de duda de la responsabilidad penal del procesado o indiciado, pero más aún, debido a que la precisión de la sanción y de cualquier otro elemento, vendría finalmente a quedar ya no en manos del legislador, sino del propio juzgador, en contravención a los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que con la eliminación únicamente de las palabras **"a dichas sanciones"** contenidas en la primera parte del



segundo párrafo del precepto impugnado, no se supera el vicio de inconstitucionalidad advertido, pues de cualquier forma dejaría la incertidumbre de la **comisión de qué delitos se refiere**, asimismo **si se deben aplicar o no las penas a las que se refiere el artículo 258** y, por último, si para dar la **vista a la Secretaría** de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con fines únicamente de su conocimiento respecto de la inhabilitación determinada, el juzgador debe tomar en consideración las circunstancias que precisa en las cuatro fracciones subsecuentes; y, cómo se aplicará la agravante contenida en la última parte de la fracción IV, del párrafo cuarto.

Por lo que, lo procedente es extender la invalidez del párrafo segundo impugnado²² a los párrafos tercero y cuarto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, adicionados mediante decreto publicado el primero de septiembre de dos mil dieciséis, con lo que se abre la posibilidad de que sea el legislador el que subsane los vicios constitucionales detectados y armonice el sistema normativo que pretendió modificar con la reforma impugnada; quedando el precepto impugnado de la siguiente forma.

"Artículo 256. Para los efectos de este código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo Local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 259, 267, 271, 272, 273 y 275, del presente código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Poder Legislativo Local, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

SEXTO.—Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los

²² Conforme a los que establece el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.



órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.²³

En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que aún no ha entrado en vigor el precepto impugnado, pues en términos del artículo segundo transitorio de la reforma de primero de septiembre de dos mil diecisiete, entrará en vigor hasta en tanto *el Poder Legislativo de la Ciudad de México realice la designación del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con hechos de corrupción, lo que aún no ha ocurrido*,²⁴ como se advierte de su texto:

"Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Poder Legislativo de la Ciudad de México realice del titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en atención al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diver-

²³ Artículo 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."

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

²⁴ Lo que es un hecho notorio para esta Suprema Corte en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo de la Ley Reglamentaria de la materia, así como en la tesis: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.—Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, tesis P./J. 74/2006, página 963. Lo que puede corroborarse en la siguiente página electrónica: <http://infodf.org.mx/anticorrupcion/>



sas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 2014."

Así, no es dable determinar la aplicación retroactiva a que se refiere el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, sino que, de conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado y adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de septiembre de dos mil diecisiete, en los términos del considerando quinto y para los efectos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la referida declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado y adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de septiembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 1) no determinar la aplicación retroactiva de la declaración de invalidez decretada al precepto impugnado, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.



El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 137/2017, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del uno de octubre de dos mil diecinueve.

1. Al resolver este asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 256, párrafos segundo (impugnado) tercero y cuarto (por extensión), del Código Penal para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), adicionados mediante decreto publicado el 1 de septiembre de 2017, en el ejemplar 146 Ter de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; al respecto, debo precisar lo siguiente:
2. Aunque estuve de acuerdo con esa declaratoria,¹ la resolución menciona que el párrafo cuarto del precepto impugnado genera incertidumbre porque "no

¹ "Artículo 256. ...

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez dará vista a la secretaria de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena."



resulta lógico considerar que simplemente para dar vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con fines únicamente de su conocimiento respecto de la inhabilitación determinada, el juzgador deba tomar en consideración las circunstancias que precisa en las cuatro fracciones subsecuentes".²

3. Al efecto se está de acuerdo con la invalidez, pero porque el dispositivo normativo no aclara bajo qué condiciones una persona que no tiene la calidad de ser servidor público podría ser sancionada por alguno de los delitos previstos en el título décimo octavo, del código en cita.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 137/2017.

En sesión pública de primero de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 137/2017, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra del artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa "De manera adicional a dichas sanciones" del Código Penal para el Distrito Federal. La pregunta constitucional recayó en determinar si la porción normativa vulneraba el principio de seguridad jurídica, así como el de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, argumentaron que la porción normativa impugnada vulneraba los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley penal. Consideraron que la norma no era clara ni precisa, respecto de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, toda vez que no se establecen claramente las conductas de los servidores públicos que ameriten las penas adicionales establecidas. De igual manera, consideraron que no era clara cuál sería

² Página 38.



la pena a aplicar, ni a qué sujetos les otorgaba la ley la calidad de servidores públicos.

Por último, argumentaron que no era claro si el Juez debía tomar en cuenta las circunstancias establecidas en las cuatro fracciones del artículo impugnado, en caso de que el responsable fuera un particular.

II. Razones del disenso

Aunque compartí el sentido de la resolución, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre las razones por las que considero que la norma resulta inconstitucional.

A mi juicio, dada la estructura de la norma, así como su disposición en el título que regula los delitos de los servidores públicos, ésta pretendía realizar un marco normativo genérico que regulase a la totalidad de los delitos. Sin embargo, debido a una patente falta de técnica legislativa, el fraseo utilizado resultó desafortunado.

Me explico. Al utilizar los vocablos "de manera adicional a dichas sanciones", las disposiciones que pretendían ser disposiciones genéricas para enmarcar todos los delitos previstos en la materia, se aprecian equivocadamente como un tipo penal.

Desde mi punto de vista, es precisamente, esa redacción la que produce una indeterminación normativa que vulnera el principio de taxatividad. Lo anterior, toda vez que no se establece con claridad si se pretende que sea un marco genérico para el análisis de todos los ilícitos, o un tipo penal concreto.

Con base en todo lo anterior, llego a la convicción de que la porción normativa del artículo impugnado es inconstitucional por causas ajenas a la exclusiva redacción del mismo. Por las razones apuntadas, me aparto parcialmente de la argumentación contenida en la ejecutoria.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLE DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 35, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

III. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE INTEGRA SÓLO POR LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR EL ESTADO MEXICANO, SIN QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÉN FACULTADAS PARA ALTERARLOS.

IV. DERECHOS HUMANOS. LA FACULTAD DEL LEGISLADOR LOCAL PARA DESARROLLAR O AMPLIAR SU CONTENIDO NO IMPLICA LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR, EN LAS LEYES QUE EMITA, DEFINICIONES ESPECÍFICAS RESPECTO DE AQUÉLLOS.

V. DERECHOS HUMANOS. SU REGULACIÓN COMPETE POR IGUAL A LOS ESTADOS Y AL ORDEN FEDERAL, SALVO QUE EXISTA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA EN SENTIDO OPUESTO.

VI. DERECHOS HUMANOS. LAS AUTORIDADES DISTINTAS AL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN Y A LAS QUE LES CORRESPONDE LA FIRMA Y RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES, TIENEN FACULTADES PARA EMITIR NORMAS JURÍDICAS CONCRETAS QUE LOS OPTIMICEN Y DESARROLLEN, CON EL FIN DE QUE ADQUIERAN PLENA EFICACIA EN SU REALIZACIÓN A NIVEL INTERNO, SIN QUE ELLO IMPLIQUE NECESARIAMENTE ALTERACIÓN O MODIFICACIÓN DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

VII. DERECHOS HUMANOS. EL CONSTITUYENTE PERMANENTE INTRODUCIÓ CRITERIOS INTERPRETATIVOS EN LA CONSTITUCIÓN (INTER-



PRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO PRO PERSONA), PARA DOTAR DE CONTENIDO CONCRETO A LOS DERECHOS DE FORMULACIÓN MÁS ABIERTA O ABSTRACTA.

VIII. DERECHOS HUMANOS. UN ACTO LEGISLATIVO, REGLAMENTARIO O JURISDICCIONAL QUE LOS IMPLEMENTE, PUEDE VÁLIDAMENTE EXPANDIR O POTENCIAR SUS POSIBILIDADES DE MATERIALIZACIÓN Y, EN CONSECUENCIA, AUMENTAR SU GRADO DE CUMPLIMIENTO EN COMPARACIÓN CON EL MISMO DERECHO EN OTRO CONTEXTO.

IX. DERECHOS HUMANOS. SU AMPLIACIÓN POR AUTORIDADES DIVERSAS AL PODER REVISOR ES JURÍDICAMENTE POSIBLE EN TANTO NO SE ALTERE SU NÚCLEO O CONTENIDO ESENCIAL.

X. DERECHOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE ESTABLECERLOS EN SUS CONSTITUCIONES LOCALES MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL O LOS DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN TRATADOS INTERNACIONALES.

XI. DERECHOS HUMANOS. SON UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO, POR LO QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN EMITIR NORMAS CONSTITUCIONALES LOCALES PARA COADYUDAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES RESPECTIVAS.

XII. DERECHOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, INCLUIDA LA CIUDAD DE MÉXICO, TIENEN ATRIBUCIONES PARA EXPEDIR NORMAS GENERALES EN ESA MATERIA EN SUS CONSTITUCIONES LOCALES, PUES NO EXISTE FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ELLO Y ES CONGRUENTE CON LOS FINES DEL FEDERALISMO.

XIII. DERECHOS HUMANOS. EL PROPÓSITO DE LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011 EN ESA MATERIA, FUE COLOCAR A LA PERSONA EN EL CENTRO DE TODO EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO E INTRODUCIR DIRECTRICES INTERPRETATIVAS ESPECÍFICAS.



XIV. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ALCANCES Y DIMENSIONES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

XV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ALCANCES Y DIMENSIONES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

XVI. DERECHOS HUMANOS. LA CIUDAD DE MÉXICO PUEDE AMPLIAR O ESTABLECER NUEVOS DERECHOS HUMANOS, NO OBSTANTE SU CALIDAD DE ENTIDAD AUTÓNOMA Y NO SOBERANA.

XVII. DERECHOS HUMANOS. LA CIUDAD DE MÉXICO, AL IGUAL QUE EL RESTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, TIENE FACULTADES PARA RECONOCERLOS, CONCEPTUALIZARLOS, MATIZARLOS, AMPLIARLOS, DESARROLLARLOS O INCLUSO CREAR NUEVOS DERECHOS HUMANOS, ASÍ COMO ESTABLECER PRINCIPIOS RELACIONADOS CON ELLOS, SIEMPRE Y CUANDO QUE NO SE CONTRADIGA EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

XVIII. DERECHOS HUMANOS. LAS LIMITACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA SU REGULACIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS LOCALES DEPENDEN DE LA FORMULACIÓN ESPECÍFICA DE CADA DERECHO FUNDAMENTAL EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL FEDERAL Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO.

XIX. DERECHOS HUMANOS. LAS NORMAS QUE EXPIDA LA CIUDAD DE MÉXICO NO PUEDEN AMPLIAR NI CREAR DERECHOS HUMANOS CUANDO LA COMPETENCIA LEGISLATIVA RESPECTIVA SE HAYA RESERVADO EN EXCLUSIVA PARA LA FEDERACIÓN POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

XX. DERECHOS HUMANOS. LAS NORMAS QUE EXPIDA LA CIUDAD DE MÉXICO EN ESA MATERIA NO DEBEN ALTERAR LA IDENTIDAD NI EL CONTENIDO DE AQUÉLLOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y/O LOS TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR EL ESTADO MEXICANO.



XXI. DERECHOS HUMANOS. LAS NORMAS QUE EXPIDA LA CIUDAD DE MÉXICO QUE LOS CREA O LOS AMPLÍA TRANSGREDE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES, CUANDO SE OBSTACULIZAN LAS FUNCIONES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA COMO CAPITAL DE LA REPÚBLICA Y SEDE DE LOS PODERES FEDERALES.

XXII.DERECHOS HUMANOS. LA AMPLIACIÓN O CREACIÓN DE ÉSTOS, EN EL ÁMBITO LOCAL, CONLLEVA OBLIGACIONES E IMPLICACIONES FINANCIERAS QUE EL GOBIERNO DE LA ENTIDAD ASUME, PUES ÉSTOS SERÁN RECLAMABLES O EXIGIBLES POR SUS HABITANTES, INCLUSO ANTE LOS TRIBUNALES, SIN PERDER DE VISTA, DESDE LUEGO, EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y LOS DEMÁS PRINCIPIOS RECTORES EN LA MATERIA.

XXIII. DERECHOS HUMANOS. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA CONSTITUCIONALMENTE PARA AMPLIARLOS Y RECONOCER O CREAR NUEVOS DERECHOS (ARTÍCULO 3, NUMERALES 1 Y 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXIV. FEDERALISMO DEL ESTADO MEXICANO. NO SÓLO SE RIGE POR EL BINOMIO DE FACULTADES EXPRESAS RESIDUALES Y LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES O COINCIDENTES, SINO QUE SE HAN ADOPTADO TODA UNA SERIE DE SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES CON REGLAS, PRINCIPIOS, TIPOLOGÍAS Y MECANISMOS DE MUY DISTINTA NATURALEZA Y COMPLEJIDAD.

XXV. FEDERALISMO DEL ESTADO MEXICANO. CONFORME AL SISTEMA FEDERAL ACTUAL, ADEMÁS DE CONTAR CON FACULTADES EXPRESAS, LA FEDERACIÓN TAMBIÉN CUENTA CON FACULTADES IMPLÍCITAS, MIENTRAS QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN LAS COMPETENCIAS RESIDUALES, LAS CUALES TIENEN PROHIBICIONES PUNTUALES.

XXVI. FEDERALISMO DEL ESTADO MEXICANO. SE CONSTITUYE POR UN GRAN NÚMERO DE MATERIAS EN LAS QUE EXISTE COOPERACIÓN O PARTICIPACIÓN CONJUNTA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO, ADVIRTIÉNDOSE QUE LOS MODELOS O ESQUEMAS PARA REGULAR DICHA PARTICIPACIÓN NO SON UNIFORMES, DONDE LA ÚNICA CONSTANTE HA



SIDO LA CRECIENTE PARTICIPACIÓN O INTERVENCIÓN DE LA FEDERACIÓN EN ÁMBITOS DE REGULACIÓN QUE INICIALMENTE SE CONSIDERABAN RESERVADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O QUE ERAN COMPARTIDOS.

XXVII. FEDERALISMO DEL ESTADO MEXICANO. PARA RESOLVER UN CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SE DEBEN TOMAR EN CUENTA VARIOS FACTORES O ELEMENTOS, SIENDO NECESARIO CONSIDERAR QUE CADA MODELO O ESQUEMA DE PARTICIPACIÓN O COOPERACIÓN POSEE CARACTERÍSTICAS PROPIAS Y UNA NATURALEZA DIFERENCIADA DE LOS DEMÁS Y QUE LA SOLUCIÓN A LA QUE SE LLEGUE DEBERÁ SER CONGRUENTE CON EL RESTO DE LOS PRINCIPIOS, BASES, POSTULADOS, REGLAS Y CONTENIDOS CONSTITUCIONALES QUE PUEDAN TENER UNA RELACIÓN O INJERENCIA CON LA MATERIA EN CUESTIÓN.

XXVIII. FEDERALISMO DEL ESTADO MEXICANO. EL ESTUDIO DE LOS CONFLICTOS SOBRE INVASIÓN DE COMPETENCIAS DEBE PARTIR DE LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES Y REALIZARSE DE MANERA CASUÍSTICA, EN FUNCIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL, LOS OBJETIVOS QUE LE DIERON ORIGEN Y EL REPARTO COMPETENCIAL QUE SE HAYA DESARROLLADO EN CADA LEGISLACIÓN, CONSIDERANDO QUE LOS PRINCIPIOS, PAUTAS INTERPRETATIVAS O REGLAS QUE DERIVEN DE UNA DETERMINADA MATERIA SUJETA A COPARTICIPACIÓN, NO SERÁN NECESARIAMENTE APLICABLES EN OTRA.

XXIX. SALUBRIDAD GENERAL. CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA SU REGULACIÓN.

XXX. SALUBRIDAD GENERAL. EL SISTEMA CONCURRENTE PREVISTO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA SE SUSTENTA EN LAS SIGUIENTES MODALIDADES: (I) LA SALUBRIDAD GENERAL QUE SE RESERVA TANTO SU LEGISLACIÓN COMO SU OPERACIÓN A LA FEDERACIÓN; (II) LA SALUBRIDAD GENERAL QUE CORRESPONDE NORMAR A LA FEDERACIÓN PERO CUYA OPERACIÓN CORRESPONDE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS; Y, (III) LA SALUBRIDAD LOCAL REGIDA Y OPERADA DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN EXPEDIDA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.



XXXI. USO MEDICINAL DE LA MARIHUANA. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO RECONOZCA LOS DERECHOS RELACIONADOS CON SU USO, NO IMPLICA UNA INTERFERENCIA CON LA FACULTAD DE REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES EN LAS QUE SERÁ POSIBLE UTILIZAR PARA FINES MÉDICOS LA CANNABIS Y SUS DERIVADOS QUE LE CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 9, APARTADO D, NUMERAL 7 Y QUINTO TRANSITORIO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXII. PLANIFICACIÓN FAMILIAR. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA PARA ORGANIZAR, OPERAR, SUPERVISAR Y EVALUAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUBRIDAD GENERAL RELACIONADOS CON AQUELLA MATERIA.

XXXIII. PLANIFICACIÓN FAMILIAR. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA PARA ADOPTAR MEDIDAS A FIN DE PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR LA ESTERILIZACIÓN INVOLUNTARIA O CUALQUIER OTRO TIPO DE MÉTODO ANTICONCEPTIVO FORZADO, SIN QUE ELLO IMPLIQUE UNA INVASIÓN COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 6, NUMERAL 2 DEL APARTADO F, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXIV. DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LOS MENORES DE EDAD. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA PARA EMITIR LA REGULACIÓN SOBRE EDUCACIÓN SEXUAL RESPETANDO LA AUTONOMÍA PROGRESIVA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN SUSTITUIR LA FUNCIÓN PROTECTORA Y ORIENTATIVA DE SUS PADRES U OTROS CUIDADORES (ARTÍCULO 6, APARTADOS E Y F, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXV. DERECHO A UNA MUERTE DIGNA. NO NECESARIAMENTE INVOLUCRA UNA MUERTE RÁPIDA, ACELERADA O ANTICIPADA, SINO LA POSIBILIDAD DE UTILIZAR LOS MEDIOS QUE CONSERVEN LA DIGNIDAD DE LA PERSONA RESPETANDO SUS VALORES INDIVIDUALES, EVITANDO EXCESOS QUE PRODUZCAN DAÑO Y DOLOR.



XXXVI. DERECHO A UNA MUERTE DIGNA. SU CONCEPTO PLASMADO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO NO IMPLICA LA PERMISIÓN NI DE LA EUTANASIA NI DEL SUICIDIO ASISTIDO, DEBIENDO ENTENDERSE COMO PARTE DEL DERECHO A VIVIR DIGNAMENTE EN RESPETO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (ARTÍCULO 6, APARTADO A, NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXVII. JUSTICIA CÍVICA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR UNA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES Y PRINCIPIOS EN LA MATERIA A LOS QUE DEBEN SUJETARSE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO, NO RESULTABA OBLIGATORIA PARA EL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO AL MOMENTO DE EXPEDIR LA CONSTITUCIÓN LOCAL, PUES NO SE ENCONTRABA VIGENTE (ARTÍCULO 42, APARTADO C, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "JUSTICIA CÍVICA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXVIII. JUSTICIA CÍVICA. LA FACULTAD OTORGADA A LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA ESTABLECER LOS MECANISMOS PARA DESARROLLARLA ACORDE A SUS NECESIDADES NO VULNERA EL ÁMBITO RESERVADO AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-Z DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 42, APARTADO C, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y JUSTICIA CÍVICA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXIX. MIGRANTES. LA FACULTAD RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE REFIERE A LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE AQUÉLLOS RELACIONADOS CON SU SITUACIÓN JURÍDICA COMO EXTRANJEROS (ARTÍCULO 11, APARTADO I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XL. MIGRANTES. LA CREACIÓN DE UN MARCO ESPECIAL DE ACTUACIÓN FRENTE A PERSONAS MIGRANTES NO GENERA INCIDENCIA EN LA



POLÍTICA MIGRATORIA O CONFIERE DERECHOS DE RESIDENCIA PARA EXTRANJEROS Y, POR ENDE, CON AQUÉL NO SE INVADE EL ÁMBITO RESERVADO A LA FEDERACIÓN EN LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 11, APARTADO I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLII. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. SON DIVERSOS A LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y VÁLIDAMENTE PUEDEN CELEBRARSE POR ENTIDADES FEDERATIVAS O AUTORIDADES LOCALES POR CONDUCTO DE SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SIEMPRE QUE SE REALICEN DE CONFORMIDAD CON LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS (ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLII. ACUERDOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. LA FACULTAD DE LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA CELEBRARLOS CON ORGANISMOS MULTILATERALES, INSTITUCIONES EXTRANJERAS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, ASÍ COMO CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES EQUIVALENTES A ORGANISMOS PÚBLICOS DE OTRAS NACIONES, RESPECTIVAMENTE, NO INVADE EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS RESERVADO AL SENADO Y AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES (ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLIII. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y RELACIONES DE COLABORACIÓN. LA FACULTAD DE LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA CELEBRARLOS, NO IMPLICA QUE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA TENGA FACULTADES PARA CREAR, CONSTRUIR O DIRIGIR LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ESTADO MEXICANO (ARTÍCULOS 2 Y 10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLIV. RECURSOS HÍDRICOS EN EL TERRITORIO NACIONAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PREVÉ EXPRESAMENTE QUE ES UNA MATERIA COINCIDENTE, PORQUE SU MANEJO REQUIERE NECESARIAMENTE LA



PARTICIPACIÓN DE LOS TRES DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLV. AGUAS DE JURISDICCIÓN LOCAL. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA PARA REGULARLAS Y, EN ESA MEDIDA, PARA IMPONERLES EN SU CONSTITUCIÓN LOCAL CIERTOS ATRIBUTOS O CARACTERÍSTICAS DE ÉSTAS (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLVI. DERECHO AL AGUA. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE ESTE RECURSO NATURAL PARA USO PERSONAL Y DOMÉSTICO, COMO DERECHO HUMANO, TIENE LAS CARACTERÍSTICAS DE "INALIENABLE, INEMBARGABLE E IRRENUNCIABLE", NO INVADIR EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XLVII. MONUMENTOS ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS. LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLOS ESTÁ ACOTADA A AQUÉLLOS CUYA CONSERVACIÓN SEA DE INTERÉS NACIONAL.

XLVIII. MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA PARA LEGISLAR SOBRE ÉSTOS.

XLIX. MONUMENTOS ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN REGULAR AQUÉLLOS SOBRE LOS CUALES LA FEDERACIÓN NO HAYA EMITIDO LA DECLARATORIA CORRESPONDIENTE (ARTÍCULO 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

L. PATRIMONIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CONSTITUYENTE LOCAL ESTÁ FACULTADO PARA REGULAR SOBRE EL REGISTRO Y CATALOGACIÓN DE ESE PATRIMONIO, SIEMPRE QUE ÉSTE NO REVISTA INTERÉS NACIONAL (ARTÍCULO 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).



LI. MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS. EL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO CARECE DE ATRIBUCIONES PARA REGULAR SOBRE SU PRESERVACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE ESTABLECEN "ARQUEOLÓGICOS" Y "Y PALEONTOLÓGICOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LII. CIENCIA Y TECNOLOGÍA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y A LA GENERACIÓN, DIFUSIÓN Y APLICACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS QUE REQUIERE EL DESARROLLO NACIONAL.

LIII. CIENCIA Y TECNOLOGÍA. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR Y CREAR ACCIONES DE GOBIERNO PARA EL FOMENTO Y APOYO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA PARA SU DESARROLLO LOCAL (ARTÍCULO 8, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LIV. DERECHOS LABORALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE EXPEDIR LAS LEYES REGLAMENTARIAS EN MATERIA DE TRABAJO, MIENTRAS QUE SU APLICACIÓN ES UNA FACULTAD COMPARTIDA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CADA UNA CON ÁMBITOS DELIMITADOS.

LV. DERECHOS LABORALES. LA CIUDAD DE MÉXICO, AL IGUAL QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CUENTA CON FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE TRABAJO, SIEMPRE Y CUANDO NO INVADA LA COMPETENCIA QUE SOBRE ESTA MATERIA SE HA RESERVADO A LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 10, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LVI. DERECHOS LABORALES. LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTA CON FACULTADES PARA TUTELAR, VALORAR, FOMENTAR Y PROTEGER TODO TIPO DE TRABAJO LÍCITO Y LOS DERECHOS DERIVADOS DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS (ARTÍCULO 10,



APARTADO B, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LVII. DERECHOS LABORALES. LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTA CON FACULTADES PARA RECONOCERLOS, ASÍ COMO EL TRABAJO DIGNO (ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERALES 2 Y 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LVIII. DERECHOS LABORALES. LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTA CON FACULTADES PARA PROMOVER LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA DISCRIMINACIÓN LABORAL, LA IGUALDAD SUSTANTIVA EN EL TRABAJO Y EL SALARIO, LA GENERACIÓN DE CONDICIONES PARA EL PLENO EMPLEO, EL SALARIO REMUNERADOR, EL AUMENTO DE LOS INGRESOS Y EL INCREMENTO DE LOS EMPLEOS FORMALES, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE INSPECCIONES DEL TRABAJO (ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERAL 4, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LIX. DERECHOS LABORALES. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTAN CON FACULTADES PARA PROMOVER LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR RAMA DE INDUSTRIA Y CADENA PRODUCTIVA, SALVAGUARDAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LIBERTAD SINDICALES Y VELAR POR EL RESPETO A LOS DERECHOS SINDICALES MEDIANTE EL VOTO PERSONAL, LIBRE Y SECRETO (ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERALES 6, 7 Y 8, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LX. DERECHOS LABORALES. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTAN CON FACULTADES PARA PROTEGER LOS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DEL HOGAR; DE LOS CUIDADORES DE ENFERMOS; FOMENTAR LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS Y ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL CONFORME A LAS LEYES FEDERALES; PROTEGER A LOS GRUPOS DE PERSONAS TRABAJADORAS QUE POR SU CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD REQUIERAN ATENCIÓN ESPECIAL; A LAS PERSONAS DEPORTISTAS PROFESIONALES; A QUIENES DESARROLLEN DISCIPLINAS ARTÍSTICAS, TRABAJADORAS DE LA CULTURA Y LOCATARIOS DE MERCADOS PÚBLICOS, Y PARA ESTABLECER PRO-



GRAMAS PARA EL RECONOCIMIENTO DE SUS LABORES [ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERALES 5, INCISOS D), E) Y F), Y 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXI. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA LABORAL. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTAN CON FACULTADES PARA GARANTIZARLO CUANDO LA INFORMACIÓN OBRE EN SU PODER, ASÍ COMO EL ACCESO A LA JUSTICIA LABORAL, QUE INCLUYA LOS SERVICIOS DE CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN (ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERALES 9 Y 10, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXII. DERECHOS LABORALES. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTAN CON FACULTADES PARA ESTABLECER PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN, ADIESTRAMIENTO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DE ACCESO AL EMPLEO Y A OTRAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, ASÍ COMO SERVICIOS DE ASESORÍA Y DEFENSORÍA GRATUITOS, ENTRE OTROS [ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERAL 5, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXIII. DERECHOS LABORALES. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTAN CON FACULTADES PARA PROPORCIONAR UN SEGURO DE DESEMPLEO, RECURSOS Y CONDICIONES NECESARIAS PARA UNA VIDA DIGNA A LAS PERSONAS BENEFICIARIAS EN TANTO ENCUENTRAN UNA ACTIVIDAD PRODUCTIVA [ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERAL 5, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXIV. DERECHOS LABORALES. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CUENTAN CON FACULTADES PARA FOMENTAR LA FORMALIZACIÓN DE EMPLEOS, PROMOCIONAR MECANISMOS DE CONCILIACIÓN ENTRE TRABAJO Y FAMILIA, INCLUYENDO LA MOVILIDAD, CON EL ACUERDO DE LOS EMPLEADORES, E IMPULSAR LA CONSTITUCIÓN DE COOPERATIVAS Y OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA QUE CONTRIBUYAN AL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD [ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERALES 5, INCISOS C) Y G), Y 11, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].



LXV. DERECHOS LABORALES. EL PRECEPTO QUE RECONOCE A LAS PERSONAS NO ASALARIADAS, A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS, A LOS COMERCIANTES PRODUCTORES DE ARTESANÍAS Y A LOS LOCATARIOS DE MERCADOS, EL DERECHO A REALIZAR UN TRABAJO DIGNO Y A POSEER UNA IDENTIDAD EN LA CIUDAD, A ASOCIARSE Y A CAPACITARSE, SON CUESTIONES AJENAS A LA MATERIA PROPIAMENTE LABORAL (ARTÍCULO 10, APARTADO B, NUMERALES 12 Y 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXVI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL ANTE LOS TRIBUNALES CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 44, APARTADO A, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL ANTE LOS TRIBUNALES CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXVII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LA LEY DETERMINARÁ LOS CASOS EN QUE LOS PARTICULARES PODRÁN EJERCER LA ACCIÓN PENAL ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL, SE REFIERE A CONTENIDOS QUE YA SE ENCUENTRAN REGLAMENTADOS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, POR ENDE, INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 44, APARTADO A, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "LA LEY DETERMINARÁ LOS CASOS EN QUE LOS PARTICULARES PODRÁN EJERCER LA ACCIÓN PENAL ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXVIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. ESTA MATERIA NO ESTÁ DENTRO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LAS CUALES DEBEN LIMITARSE A APLICAR EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 44, APARTADO B, NUMERAL 1, INCISOS A), DEL C) AL H) Y O), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].



LXIX. REINSERCIÓN SOCIAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE ESTE DERECHO NO CONCLUYE CUANDO LA PERSONA ABANDONA LA PRISIÓN, COMPURGA UNA PENA O CUMPLE LA SANCIÓN, SINO AL RECORRAR UN SENTIDO DE VIDA DIGNO UNA VEZ CUMPLIDAS LAS SANCIONES IMPUESTAS, ES INCONSTITUCIONAL PORQUE LO RELACIONADO CON ESTA MATERIA YA SE ENCUENTRA REGULADO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, APARTADO L, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXX. LEGISLACIÓN PENAL PROCESAL. LA CIUDAD DE MÉXICO NO TIENE ATRIBUCIONES PARA REGULAR EN ESA MATERIA NI SIQUIERA PARA REITERAR LO REGULADO TANTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES COMO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, APARTADO B, NUMERALES 1 AL 6, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXI. JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIUDAD DE MÉXICO NO TIENE ATRIBUCIONES PARA REGULAR ESA MATERIA, INCLUSIVE PARA REPETIR EL CONTENIDO DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 47, APARTADO B, NUMERAL 7, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXII. CIUDAD DE MÉXICO. ALCANCE DE SU LIBERTAD CONFIGURATIVA RESPECTO A SU RÉGIMEN Y ORGANIZACIÓN INTERIORES.

LXXIII. REVOCACIÓN DE MANDATO. LAS ATRIBUCIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA REGULAR EN ESTA MATERIA NO GUARDAN RELACIÓN CON UN MECANISMO SANCIONATORIO, SINO CON UN MEDIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DENTRO DEL MARGEN DE LIBERTAD CONFIGURATIVA CON EL QUE CUENTAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 25, APARTADOS A, NUMERAL 5 EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "Y REVOCACIÓN DE MANDATO", G Y H, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).



LXXIV. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA CIUDAD DE MÉXICO TIENE ATRIBUCIONES PARA INCORPORAR REQUISITOS ADICIONALES A LOS SEÑALADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA MODIFICAR LA LOCAL (ARTÍCULO 69, NUMERALES 1, 3 Y 6, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXV. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EN CASO DE QUE LAS ADECUACIONES DERIVEN DE UN MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN INCLUYE A LAS INICIATIVAS QUE TIENEN COMO FIN ADECUAR LA CONSTITUCIÓN LOCAL A LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL (ARTÍCULO 69, NUMERALES 3 Y 6, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXVI. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA POSIBILIDAD DE QUE LA MAYORÍA DE LOS DIPUTADOS PRESENTES PUE- DAN DESECHAR LAS INICIATIVAS CORRESPONDIENTES, SIN HABERLAS REVISADO O DISCUTIDO, IMPIDE QUE SE LLEVE A CABO EL TRÁMITE LEGISLATIVO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 69, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXVII. INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA. LA CIUDAD DE MÉXICO TIENE ATRIBUCIONES PARA CREARLO, AL GOZAR DE AUTONOMÍA EN TODO LO CONCERNIENTE A SU RÉGIMEN INTERIOR Y SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA [ARTÍCULOS 46, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO F), Y 51, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXXVIII. FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OCUPAR ESE CARGO EL NO HABER EJERCIDO UNA DIPUTACIÓN, UNA MAGIS- TRATURA, EL CARGO DE JUEZ NI SER INTEGRANTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL O HABER SIDO TITULAR DE UNA SECRETARÍA O EQUIVALENTE, DURANTE LOS TRES AÑOS PREVIOS AL PROCESO DE EXAMINACIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRI-



MINACIÓN NI EL DERECHO FUNDAMENTAL A EJERCER UN CARGO PÚBLICO (ARTÍCULO 44, APARTADO A, NUMERAL 5, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXIX. PARLAMENTO METROPOLITANO. LA CIUDAD DE MÉXICO TIENE ATRIBUCIONES PARA SU CREACIÓN COMO UN ÓRGANO DE CONTROL Y EVALUACIÓN DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL, ADEMÁS DE QUE ÉSTE ES UN CUERPO COLEGIADO QUE NO EJERCE PODER SOBERANO, NI EN ÉSTE RESIDE PARTE O LA TOTALIDAD DE DICHO PODER [ARTÍCULOS 29, APARTADO D, INCISOS Q), P) Y 30, NUMERAL 7), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXXX. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ATRIBUCIÓN DEL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO DE DESIGNAR A LOS MIEMBROS DE ESE ÓRGANO COLEGIADO (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXI. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE SU INTEGRACIÓN SIN UNA MAYORÍA DE CONSEJEROS DE CARRERA JUDICIAL, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y DE AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL LOCAL (INVÁLIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. IMPOSIBILIDAD DE QUE EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA PRESIDA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO



35, APARTADO E, NUMERAL 2, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXIII. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL JEFE DE GOBIERNO NO TIENE ATRIBUCIONES PARA EMITIR ANUALMENTE LOS TABULADORES DE AQUÉLLAS, YA QUE ELLO ES FACULTAD CONSTITUCIONAL DE LA LEGISLATURA LOCAL [IN-VALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, APARTADO C, NUMERAL 1, INCISO M), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXXXIV. RECURSOS FEDERALES A ALCALDÍAS. LA INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS RESPECTIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN SU "RECEPCIÓN" Y "DISTRIBUCIÓN" DE LOS RECURSOS NO PUEDE ENTENDERSE COMO UNA AUTORIZACIÓN PARA RETENER O CONDICIONAR SU ENTREGA [ARTÍCULO 21, APARTADO D, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

LXXXV. DERECHO A LA IDENTIDAD. LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, ESTÁN OBLIGADAS A FACILITAR LOS MEDIOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, SIN MENOSCABO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL [DERECHO DE LOS MENORES A SER REGISTRADOS DE MANERA INMEDIATA NI LA OBLIGACIÓN DE EXPEDIR GRATUITAMENTE LA PRIMERA COPIA DEL ACTA DE NACIMIENTO] (ARTÍCULO 6, APARTADO C, NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXVI. LIBERTAD DE CULTO. LO REGULADO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO ALTERA EL NÚCLEO ESENCIAL DE ESE DERECHO, AUN CUANDO NO HAGA UNA REPRODUCCIÓN TEXTUAL DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 6, APARTADO I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXVII. MINORÍAS RELIGIOSAS. LA REGULACIÓN LOCAL SOBRE UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN INTENSIFICADO PARA ESTE GRUPO VUL-



NERABLE RESULTA COMPATIBLE CON LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (ARTÍCULO 11, APARTADO P, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXVIII. SECRETO PROFESIONAL. EL HECHO DE QUE EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÉ EXPRESAMENTE REGULADA ESTA FIGURA, SÓLO PARA LOS PERIODISTAS, NO IMPLICA QUE NO LO ESTÉ PARA OTRO TIPO DE PROFESIONISTAS QUE TAMBIÉN LO REQUIERAN (ARTÍCULO 7, APARTADO C, NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

LXXXIX. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SE CONTEMPLARÁN AJUSTES RAZONABLES DE AQUELLAS PERCEPCIONES A PETICIÓN DEL CIUDADANO, VULNERA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS, DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 33, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "SE CONTEMPLARÁN AJUSTES RAZONABLES A PETICIÓN DEL CIUDADANO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XC. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. EL ARTÍCULO 6, APARTADO C, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, NO SE REFIERE A ESE DERECHO SINO AL DERECHO A LA PERSONALIDAD E IDENTIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 6, APARTADO C, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XCI. CONVIVENCIA FAMILIAR. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL RECONOZCA SUS MÚLTIPLES FORMAS NO IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE RELACIONES PROHIBIDAS, COMO LO SON LAS RELACIONES POLÍGAMAS, INCESTUOSAS, MATRIMONIOS INFANTILES O INCLUSO LA ESCLAVITUD SEXUAL [ARTÍCULO 6, INCISO D), NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].



XCII. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ES INNECESARIO QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL PREVEA EXPRESAMENTE QUE DICHO ORGANISMO NO PUEDE PRONUNCIARSE SOBRE ASPECTOS JURISDICCIONALES Y ELECTORALES, AL SER UNA PROHIBICIÓN PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48, NUMERAL 4, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XCIII. VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE FACULTA A LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA DEFINIR LOS SUPUESTOS O HIPÓTESIS JURÍDICAS EN QUE AQUÉLLAS SE ACTUALIZAN, NO INVADIRÍA LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 48, NUMERAL 4, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XCIV. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SU NATURALEZA Y EL CARÁCTER NO VINCULATORIO DE SUS RECOMENDACIONES IMPIDE QUE ÉSTAS PUEDAN SER SOMETIDAS A CONTROL JUDICIAL.

XCV. JUICIO DE RESTITUCIÓN OBLIGATORIA DE DERECHOS HUMANOS. LA ATRIBUCIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARA PROMOVERLO ANTE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LOCAL, POR RECOMENDACIONES ACEPTADAS Y NO CUMPLIDAS, A FIN DE QUE SE EMITAN MEDIDAS PARA SU EJECUCIÓN, ES CONTRARIA A LA NATURALEZA DE DICHA COMISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, NUMERAL 4, INCISO E), Y 36, APARTADO B, NUMERAL 4, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XCVI. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. ES LA TOTALIDAD O EL CONJUNTO DE NORMAS QUE RECONOCEN LOS DERECHOS HUMANOS, QUE NO SE VINCULAN ENTRE SÍ EN TÉRMINOS JERÁRQUICOS.



XCVII. CONTROL CONSTITUCIONAL. ES LA ACTIVIDAD A CARGO DE LOS JUZGADORES DE VERIFICAR SI UN ACTO O NORMA JURÍDICA TRANSGREDE O NO ALGÚN DERECHO DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

XCVIII. DERECHOS HUMANOS. EL HECHO DE QUE EL CONSTITUYENTE PERMANENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO INCORPORARA EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL QUE SUS HABITANTES TAMBIÉN GOZARÁN DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL, PUES ES SÓLO UNA DECLARACIÓN DE QUE SON EXIGIBLES ANTE LAS AUTORIDADES CAPITALINAS (ARTÍCULO 4, APARTADO A, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XCIX. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LOS DERECHOS HUMANOS, EN SU CONJUNTO, CONFORMARÁN EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL LOCAL, ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, APARTADO A, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "(L)OS DERECHOS HUMANOS, EN SU CONJUNTO, CONFORMAN EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL LOCAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

C. DERECHOS HUMANOS. EN LA CIUDAD DE MÉXICO LAS PERSONAS GOZAN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN LOS TRATADOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN LOS QUE MÉXICO SEA PARTE, EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL, ASÍ COMO EN LAS NORMAS GENERALES Y LOCALES (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 4, APARTADO A, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "GENERALES", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CI. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. AL ESTAR REGULADO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO TIENEN COMPETENCIA PARA REGLAMENTARLO, MATIZARLO O DE



CUALQUIER FORMA REFERIRLO, YA QUE PODRÍA GENERAR UN ESQUEMA DIFERENCIADO Y MÚLTIPLE EN CADA UNA DE ELLAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, APARTADO A, NUMERAL 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "(...) Y CONVENCIONALIDAD, (...), (...), LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES, EN (...) Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN.", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

CII. CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD LOCAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE FACULTA A LOS TRIBUNALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA EJERCERLO CONFORME AL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, APARTADO A, NUMERAL 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "(...) Y CONVENCIONALIDAD, (...), (...), LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES, EN (...) Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN.", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

CIII. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. EL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO PUEDE VÁLIDAMENTE ESTABLECER QUE SUS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, AL EJERCER SUS FUNCIONES, DEJEN DE APLICAR NORMAS CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULO 4, APARTADO A, NUMERAL 6, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CIV. CONTROL CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE REFERIR A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO IMPLICA SU POSIBLE INOBSERVANCIA (ARTÍCULO 4, APARTADO B, NUMERALES 1 Y 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CV. CONTROL CONSTITUCIONAL. EL MANDATO QUE ESTABLECE QUE EN LA APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS DE DERE-



CHOS HUMANOS SE FAVOREZCA EN TODO TIEMPO LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA PARA LAS PERSONAS SE DIRIGE A TODAS LAS AUTORIDADES Y NO SÓLO A LAS JURISDICCIONALES, AL ESTAR PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 4, APARTADO B, NUMERALES 1 Y 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CVI. CONTROL CONSTITUCIONAL. LOS PRINCIPIOS DE COMPLEMENTARIEDAD, INTEGRALIDAD Y NO REGRESIVIDAD PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SON ELEMENTOS QUE INTEGRAN LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO AL CUMPLIR LAS OBLIGACIONES GENERALES DE PROTECCIÓN, RESPETO, GARANTÍA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 4, APARTADO B, NUMERALES 1 Y 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CVII. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL AUTORIZA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A ESTABLECERLOS PARA GARANTIZAR, POR UN LADO, LA SUPERIORIDAD DE LA NORMA FUNDAMENTAL LOCAL EN SU ORDEN JURÍDICO Y, POR OTRO, LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 36, APARTADOS A, NUMERAL 1, B, NUMERAL 1, Y C, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CVIII. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN EJERCICIO DE SU LIBERTAD CONFIGURATIVA, PUEDEN ESTABLECER QUE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN DICHS MEDIOS TENGAN EFECTOS GENERALES (ARTÍCULO 36, APARTADO D, NUMERALES 1 Y 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CIX. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. LOS JUECES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE TENGAN COMPETENCIA PARA EJERCER CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTOS O NORMAS



PUEDEN, EN PRINCIPIO, REALIZAR DECLARATORIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS GENERALES, SIEMPRE QUE ASÍ LO DETERMINE EL PODER CONSTITUYENTE LOCAL Y LA REGULACIÓN RESPECTIVA NO OBSTACULICE DE MANERA DIRECTA Y MATERIAL EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 36, APARTADO D, NUMERALES 1 Y 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CX. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN ESTABLECER JUICIOS LOCALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL LOCAL, SIEMPRE QUE EN SU DISEÑO Y REGULACIÓN NO INVADAN LAS FACULTADES DE OTRO PODER O NIVEL DE GOBIERNO (ARTÍCULO 36, APARTADO B, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CXI. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. EL JUICIO DE PROTECCIÓN EFECTIVA DE DERECHOS CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, AL IGUAL QUE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL, NO INVADEN LAS FACULTADES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN RELACIONADAS CON EL JUICIO DE AMPARO (ARTÍCULO 36, APARTADO B, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CXII. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. LOS JUECES LOCALES Y FEDERALES SON COMPETENTES PARA CONOCER Y REPARAR LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS CONFORME A LAS FUNCIONES QUE UNOS Y OTROS CUMPLEN EN EL ORDEN JURÍDICO EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS (ARTÍCULO 36, APARTADO B, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, APARTADO A, NUMERALES 1, EN LA PORCIÓN



NORMATIVA "LOS DERECHOS HUMANOS, EN SU CONJUNTO, CONFORMAN EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL LOCAL." Y 6, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y CONVENCIONALIDAD", "LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES, EN", ASÍ COMO "Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN."; 11, APARTADO L, PÁRRAFO SEGUNDO; 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "ARQUEOLÓGICOS" ASÍ COMO "Y PALEONTOLÓGICOS"; 32, APARTADO C, NUMERAL 1, INCISO M); 33, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SE CONTEMPLARÁN AJUSTES RAZONABLES A PETICIÓN DEL CIUDADANO"; 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL"; 36, APARTADO B, NUMERAL 4; 44, APARTADOS A, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY DETERMINARÁ LOS CASOS EN QUE LOS PARTICULARES PODRÁN EJERCER LA ACCIÓN PENAL ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL." Y B, NUMERAL 1, INCISOS A), DEL C) AL H) Y O); 45, APARTADO B; 48, NUMERAL 4, INCISO E), Y 69, NUMERAL 1, Y EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 69, NUMERALES 2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "UNA VEZ ADMITIDAS", 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ADMITIDAS", 4, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ADMITIDAS" Y 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SERÁN ADMITIDAS DE INMEDIATO PARA SU DISCUSIÓN Y", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

CXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 69, NUMERALES 2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "UNA VEZ ADMITIDAS", 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ADMITIDAS", 4, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ADMITIDAS" Y 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SERÁN ADMITIDAS DE INMEDIATO PARA SU DISCUSIÓN Y", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL CONSIDERAR QUE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO ES UNA INSTITUCIÓN FUNDAMENTAL DEL ORDEN JURÍDICO LOCAL QUE EN TODO



MOMENTO DEBE ESTAR INTEGRADA CONFORME A LAS BASES CONSTITUCIONALES, SÓLO PODRÁN DESIGNARSE SUS NUEVOS INTEGRANTES (EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO), CUANDO EL CONGRESO DE LA CIUDAD HAYA REALIZADO LAS ADECUACIONES NECESARIAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017. MORENA, PARTIDO NUEVA ALIANZA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIOS: RON SNIPELSKI NISCHLI, ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO, JAZMIN BONILLA GARCÍA, JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO, ANDRÉS GONZALEZ WATTY, ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN Y ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del seis de septiembre de dos mil dieciocho, emite la siguiente

Sentencia

Mediante la que se resuelven la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, respecto de las impugnaciones que no fueron decididas en sesión correspondiente al diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.

I	Antecedentes	3
II	Competencia	5
III	Oportunidad	6
IV	Legitimación	6



V	Causas de improcedencia	8
VI	Estudio	9
	<u>Apartado A</u>	
	¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?	9
	<u>Apartado B</u>	
	Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias	97
	1. Uso medicinal de la cannabis	107
	2. Derechos sexuales y reproductivos	118
	3. Derecho a una muerte digna	138
	4. Justicia cívica	146
	5. Derechos de migrantes	151
	6. Celebración de tratados internacionales y política exterior	158
	7. Derecho al agua	167
	8. Patrimonio de la ciudad	177
	9. Ciencia y tecnología	189
	10. Derechos laborales	198
	11. Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal	213
	<u>Apartado C</u>	
	Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores	233
	1. Revocación de mandato	238
	2. Requisitos de reforma a la Constitución	240
()	3. Instituto de Defensoría como órgano constitucional autónomo	250



	4. Requisitos para elegir al fiscal general	253
	5. Parlamento metropolitano	263
	6. Consejo de la Judicatura local	268
	7. Fijación de tabuladores para remuneraciones	279
	8. Recepción de recursos federales por las alcaldías	282
	<u>Apartado D</u>	
	Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos	285
	1. Derecho a la identidad	285
	2. Libertad de culto y protección especial a minorías religiosas	289
	3. Secreto profesional para periodistas	298
	4. Ajustes a remuneraciones de servidores públicos	304
	5. Libertad de asociación	309
	6. Reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar	314
	<u>Apartado E</u>	
	Impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	317
	1. Impedimento en asuntos jurisdiccionales y electorales	317
	2. Violaciones graves a derechos humanos	321
	3. Violación al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos	339
	<u>Apartado F</u>	
	Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México	346
	1. "Parámetro de regularidad constitucional local" y control constitucional por inaplicación	347
	2. Medios locales de control de constitucionalidad	364
VII	Efectos de la sentencia	392
VIII	Resolutivos	395



I. Antecedentes

1. Los partidos políticos Morena y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentaron acciones de inconstitucionalidad en las que cuestionaron la validez constitucional de diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México (publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete). En su conjunto, las impugnaciones plantean un gran número de temas o problemáticas individuales de interpretación constitucional referentes a muy diversos tópicos, empezando por la validez misma del proceso legislativo en que se aprobó la Constitución capitalina, pasando por temas electorales, de derechos humanos, mecanismos de protección y tutela de los mismos, federalismo, independencia del Poder Judicial, conformación de órganos de gobierno, entre muchos otros.

2. Ante la complejidad y magnitud de los temas y sobre todo ante la cercanía del inicio del proceso electoral en la Ciudad de México, el Ministro ponente, con la autorización del Tribunal Pleno, estructuró su estudio en dos grupos. De esta manera, el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete el Pleno de la Suprema Corte resolvió un primer conjunto de impugnaciones relacionadas con el proceso legislativo (ya que, de ser fundadas, tendrían el potencial de invalidar toda la Constitución) y con temas electorales. En esa primera sentencia se agotó el estudio de todos los temas planteados por los partidos políticos promoventes, de manera que las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017 han sido resueltas en su totalidad.

3. El resto de las impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se deciden en el presente fallo.

4. Por lo que hace al trámite de este asunto, se destaca que una vez admitidas las demandas, el Ministro instructor determinó solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rindiera informe respecto de los argumentos de inconstitucionalidad formulados, al estimar que la existencia y funciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México –órgano emisor de la norma



impugnada— habían cesado con la publicación de la nueva Constitución Local.¹ Sin embargo, la Segunda Sala determinó, al resolver los recursos de reclamación² derivados de controversias constitucionales en las que también se impugnó la Constitución capitalina, que la Asamblea Constituyente referida sí debía ser parte en el juicio. Por tal razón, se determinó³ que también en las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan debía brindársele la oportunidad de aportar argumentos en defensa de la constitucionalidad de la Constitución Local, con el fin de que el Tribunal Pleno cuente con mayores y mejores elementos para el análisis de las impugnaciones correspondientes. De esta forma, rindieron informe en este procedimiento el jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

5. Asimismo, se recibieron en la Suprema Corte veinticuatro escritos de *amicus curiae* en los que distintos individuos y organizaciones⁴ buscaron apor-

¹ Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

"...

"Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la Constitución Política de la Ciudad de México se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca."

² Recursos de reclamación (i) 50/2017-CA derivado de la controversia constitucional 81/2017; (ii) 51/2017-CA derivado de la controversia constitucional 83/2017; (iii) 49/2017-CA derivado de la controversia constitucional 97/2017, y (iv) 57/2017-CA derivado de la controversia constitucional 97/2017.

³ Acuerdo de fecha treinta de mayo de dos mil diecisiete (Tomo II, fojas 1615 a 1616 del expediente).

⁴ Presentaron Amicus Curiae: (i) Javier Quijano de Baz, (ii) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien presentó diversos escritos, (iii) Jaime Fernando Cárdenas García, (iv) Alejandro Chanona Burguete y Esthela Damián Peralta, (v) un grupo de ciudadanos y ciudadanas "soberanos" de la Ciudad de México, (vi) Ruta Cívica A.C., (vii) diputados constituyentes miembros del Partido de la Revolución Democrática, (viii) "Humanismo y Legalidad, A.C." y "Ixtlamatque Ukari, A.C.", (ix) otro grupo de diputados constituyentes, (x) "Movimiento Urbano Popular", (xi) "Consejo de Pueblos y Barrios de la Ciudad de México", (xii) "Fundación Arcoíris por el Respeto a la Diversidad Sexual, A.C.", "Las Reinas Chulas Cabaret y Derechos Humanos, A.C." y "Clóset de Sor Juana A.C.", quienes en conjunto se ostentaron como la "Alianza Ciudadana LGBTI", (xiii) "Afrodescendencias en México, Investigación e Incidencia, A.C.", "México Negro, A.C.", "Red Integra", "Seminario Permanente de Estudios Afroamericanos de la UNAM", "CINTLI Desarrollo y Equidad A.C.", "Cocina Baobab Trezando la Diáspora", "UNISUR Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur" y "Contigo Siempre México, A.C.", (xiv) integrantes del Comité Intersectorial "México por la Convención de los Derechos Humanos de las personas mayores, (xv) Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P.A.C., junto con distintas organizaciones, (quienes presentaron diversos escritos) (xvi)



tar elementos para el análisis de las impugnaciones que aquí se estudian y que, sin duda, enriquecieron el estudio constitucional que nos ocupa.⁵

II. Competencia

6. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México y la Constitución Federal.

III. Oportunidad

7. En sentencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, se estimó oportuna la demanda de la Procuraduría General de la República.

8. Por lo que hace a la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también se presentó en tiempo. Conforme al artículo 60, párrafo primero,⁶ de la ley reglamentaria el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad

Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de las Persona con Discapacidad Intelectual, A.C., (CONFE), (xvii) Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México, (xviii) "Motrasex México" y "Agenda Nacional Política Trans de México", (xix) Centro de Monitoreo de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Efecto Útil, A.C., (xx) Bienes Comunales de la Comunidad de Milpa Alta, (xxi) personas integrantes del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como ciudadanos, especialistas y representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, (xxii) Porfirio Muñoz Ledo, Luis Gustavo Vela Sánchez, Juan Alfonso Velasco Salazar y otros ciudadanos, (xxiii) integrantes del movimiento civil "Todos Unidos Contra la Pena de Prisión" y (xxiv) el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México.

⁵ Lo anterior, con independencia de los *amicus curiae* relacionados con las impugnaciones que se resolvieron en sesión del diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.

⁶ **Artículo 60 de la ley reglamentaria.**

"El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados



alidad es de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada fue publicada en el medio oficial correspondiente. Si el decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México se publicó tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de diecisiete, el plazo señalado inició el seis de febrero y venció el siete de marzo de dos mil diecisiete.

9. Por tanto, si la demanda que nos ocupa se presentó el siete de marzo de dos mil diecisiete, es evidente que resulta oportuna.

IV. Legitimación

10. Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución, sólo los órganos señalados en el mismo cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad. Dichos órganos deben a su vez comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario que comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículo 11 de la ley reglamentaria⁷ aplicado en términos del artículo 59 del mismo ordenamiento).⁸

11. La legitimación de la Procuraduría General de la República también fue motivo de decisión en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, en la que se resolvió que al combatirse diversos preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México, se encuentra legitimada para acudir a esta vía. En consecuencia, únicamente procede analizar la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad 19/2017.

en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁷ **Artículo 11 de la ley reglamentaria.**

"El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

⁸ **Artículo 59 de la ley reglamentaria.**

"En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



12. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución,⁹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover esta acción de inconstitucionalidad, ya que argumenta que las disposiciones reclamadas son violatorias de diversos derechos humanos.

13. Asimismo, suscribió la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo para el periodo del año, dos mil catorce al dos mil diecinueve.¹⁰ Asimismo, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹ y 18 de su reglamento interno,¹² a dicho funcionario le corresponde su representación legal. En conse-

⁹ **Artículo 105 de la Constitución Federal.**

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. ...

"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; ..."

¹⁰ Tomo I, foja 449 del expediente.

¹¹ **Artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"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. ..."

¹² **Artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"... La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente,



cuencia, debe considerarse que el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la representación legal para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en nombre de dicho órgano.

V. Causas de improcedencia

14. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 61, fracción V, de la ley reglamentaria respecto del artículo 35, apartado A, de la Constitución Política de la Ciudad de México, impugnado por la Procuraduría General de la República, pues no se propuso concepto de invalidez en su contra.

15. Si bien en el concepto de invalidez que la procuraduría identificó como *vigésimo segundo* dijo que también impugnaba el artículo 35, apartado A, de la Constitución capitalina, lo cierto es que no propuso argumento tendente a evidenciar los motivos por los cuales estima que es inconstitucional.

16. En consecuencia, al ni siquiera advertir una causa de pedir, lo procedente es sobreseer respecto de dicha norma en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.

VI. Estudio

Apartado A

¿Puede la ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?

17. La Procuraduría General de la República destina un segmento importante de su demanda a argumentar una supuesta prohibición constitucional a la Ciudad de México para establecer un catálogo de derechos humanos a nivel

al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



local.¹³ Esta prohibición, a su juicio, impide a la capital de la República desde el simple reconocimiento o creación de derechos humanos en mero sentido declarativo, hasta cualquier conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo de los mismos, así como la introducción de principios relacionados con ellos, en su Constitución Local. Concretamente, la procuraduría alega que el artículo 3, numerales 1 y 2, así como la totalidad del título segundo –denominado "Carta de derechos" (que comprende del artículo 4o. al 14)– de la Constitución Política de la Ciudad de México, vulneran los artículos 1o., 14, 16, 40, 41, 122, apartado A, fracción I, y 124 de la Constitución Federal. Para sostener su posición, la procuraduría plantea esencialmente cuatro argumentos.

18. En primer lugar, sostiene que al establecer un catálogo de derechos humanos a nivel local, la Constitución Política de la Ciudad de México incurrió necesariamente en una alteración o modificación indebida del parámetro de regularidad constitucional, pues corresponde en exclusiva al Poder Revisor de la Constitución Federal, al presidente y al Senado de la República, a través de los tratados internacionales, fijar el alcance y contenido de los derechos humanos, incluyendo los principios que los rigen. En segundo lugar, afirma que los derechos humanos, dada su universalidad, tienen que ser únicos y unívocos en todo el País y, por tanto, permitir que la Ciudad de México establezca derechos humanos a nivel local, hace que su contenido dependa de las particularidades de las entidades federativas. En su opinión, esto propicia la injusticia, la desigualdad y la discriminación, así como una complejidad de consecuencias muy graves para la seguridad jurídica del País. En tercer lugar, alega que la naturaleza constitucional de la Ciudad de México, como entidad federativa "autónoma pero no soberana" y sede de los Poderes de la Unión implica que la regulación de los derechos humanos en la Constitución Local debe limitarse al goce y protección de aquellos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por México. Por último, la procuraduría solicita que al resolver sus impugnaciones tengamos en cuenta que las probabilidades de éxito de la Constitución Política de la Ciudad de México resultan nulas porque no responde a la realidad de los ciudadanos que pretende regir.

¹³ Concepto de invalidez *primero* (páginas 11 a 26) de la demanda de la Procuraduría General de la República.



19. Ahora bien, está fuera de discusión que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México efectivamente incorporó a la Constitución capitalina un extenso catálogo de derechos que califica como "derechos humanos". El título segundo de la Constitución Política de la Ciudad de México se denomina "Carta de Derechos" y en ella se reconoce una serie de derechos subjetivos de rango máximo a nivel local para todas las personas que se encuentren en la capital. Aunque el grado de desarrollo de cada derecho en específico es distinto, dicho catálogo local incluye tanto derechos humanos reconocidos expresamente por la Constitución Federal y los tratados internacionales como derechos que a simple vista no tienen un equivalente en el parámetro de regularidad constitucional.

20. Por lo anterior, una cuestión primordial a dilucidar es si en términos generales la Constitución Federal faculta a la Ciudad de México para **ampliar** los derechos humanos del parámetro y **crear** derechos nuevos. Si la respuesta fuera negativa, la consecuencia automática sería que se declarara la invalidez de una gran cantidad de artículos de la Constitución Local. Si, en cambio, se considerara que la ciudad sí cuenta con tales atribuciones, entonces sería necesario determinar cuáles son los límites específicos al ejercicio de dicha facultad normativa.

21. Aclaremos desde ahora que no pretendemos adentrarnos hoy en la interesante pero interminable discusión filosófica y doctrinaria acerca de si los derechos humanos realmente pueden ser "creados" por el derecho positivo o si, en cambio, dada su preexistencia al orden constitucional, únicamente pueden ser "reconocidos" por aquél. Dicha cuestión no es esencial para determinar hoy si la Ciudad de México tiene atribuciones constitucionales para establecer un catálogo de derechos humanos a nivel local. Por ello y para efectos de esta resolución nos referiremos como "creación" de derechos a todo aquel reconocimiento, conceptualización o desarrollo en la Constitución Local de derechos subjetivos que no estén ya reconocidos expresa o implícitamente en el parámetro de regularidad constitucional.

22. Hecha esta precisión, en el planteamiento concreto de la procuraduría contra la introducción de un catálogo de derechos humanos a nivel local subyacen cuatro preguntas constitucionales íntimamente vinculadas entre sí que hoy estimamos indispensable responder:



1) ¿Toda norma jurídica de carácter general –distinta a la Constitución Federal o a un tratado internacional– que amplíe derechos humanos o cree derechos nuevos conlleva necesariamente una alteración del parámetro de regularidad constitucional?

2) Si ello no representa una alteración de dicho parámetro, ¿expedir normas de carácter general que amplíen derechos humanos o creen derechos nuevos es una atribución exclusiva de la Federación a través del Congreso de la Unión o, por el contrario, pueden hacerlo también las entidades federativas en sus Constituciones Locales?

3) Si las entidades federativas pueden ampliar derechos humanos y crear derechos nuevos en sus respectivas constituciones, ¿puede hacerlo también la Ciudad de México en su carácter de entidad federativa "autónoma" y sede de los Poderes de la Unión?

4) Finalmente, si la Ciudad de México se encuentra facultada para incluir normas de derechos humanos en su Constitución Local, ¿dicha facultad legislativa es absoluta o se encuentra sujeta a algún tipo de límite?

23. A continuación abordamos cada una de estas cuestiones.

1) ¿Toda norma de carácter general –distinta a la Constitución Federal o a un tratado internacional– que amplíe derechos humanos o cree derechos nuevos altera el parámetro de regularidad constitucional?

24. No está a discusión que las entidades federativas tienen estrictamente prohibido alterar el denominado parámetro de regularidad constitucional. En línea con nuestros precedentes más recientes en este tema, sólo los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales ratificados por México forman parte del parámetro de regularidad constitucional.¹⁴ En las múltiples ocasiones en que esta Suprema Corte se ha

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) emitida por el Pleno, de rubro y texto: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO



pronunciado sobre la conformación de dicho parámetro y su garantía jurisdiccional, es decir, cuando hemos abordado cuál es el conjunto de normas constitucionales y convencionales frente a las cuales hoy día todas las autoridades jurisdiccionales de nuestro País deben contrastar cualquier disposición secundaria que pretendan aplicar, así como los procedimientos específicos que deben seguir para hacerlo, invariablemente hemos sostenido que la validez constitucional de todas las demás normas que se expidan en el orden jurídico mexicano –sean en el ámbito de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios o alcaldías– depende en todo momento de su conformidad con estos derechos humanos de fuente nacional e internacional.

25. Recientemente, por ejemplo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 75/2015** –relacionada con la impugnación del artículo 52, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Jalisco–¹⁵ reiteramos que *"el bloque de los derechos humanos establece las obligaciones que deben ser respetadas, sin dis-*

CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como Norma Fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, «con número de registro digital:» 2006224, página 202 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».

¹⁵ **Artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (reforma publicada el veintiocho de julio de dos mil quince)**

"...



tinción, por las autoridades de todos los órdenes jurídicos"¹⁶ y, por consiguiente, que el parámetro de regularidad constitucional que agrupa tales derechos humanos no es disponible en modo alguno para las entidades federativas.¹⁷ En aquella ocasión concluimos, por lo mismo, que los Estados de la República carecen de competencia para reglamentar la manera en que los tribunales locales deben controlar las normas que vulneren dicho parámetro constitucional. En específico, invalidamos el artículo impugnado porque regulaba la forma en que las autoridades jurisdiccionales del Estado de Jalisco debían ejercer el control de constitucionalidad y, en consecuencia, condicionaba la primacía de las normas de la Constitución Federal en esa entidad federativa, entre ellas el principio pro persona.¹⁸ Sostuvimos que permitir a nivel local una reglamentación del control jurisdiccional que prevé la Constitución Federal en sus artículos 1o. y 133, podría generar un esquema de control diferenciado y múltiple en cada entidad federativa, mismo que se traduciría en detrimento de los derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional.¹⁹

26. No escapa a nuestra atención que la Procuraduría General de la República señala que en dicha acción de inconstitucionalidad 75/2015, además de sostener la indisponibilidad del bloque de derechos humanos para los Estados de la República, también habríamos determinado que las entidades federativas no podían siquiera referirse al parámetro de regularidad constitucional.²⁰ Sin embargo, contrariamente a lo que se afirma en la demanda, esta Suprema Corte jamás ha sostenido –en aquel precedente o en algún otro– que las entidades federativas tengan prohibido referirse al parámetro de regularidad constitucional. De la simple lectura de la ejecutoria respectiva, así como del debate que se

"Los tribunales garantizarán el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencia que manifieste lo contrario."

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 75/2015, página 18.

¹⁷ *Ibidem*, se señaló que: "... pues por una parte, el parámetro de la regularidad de la Constitución Federal de modo alguno forma parte de la autonomía funcional con las (sic) que cuentan las entidades federativas ...", página 23.

¹⁸ *Ibidem*, páginas 22 a 23.

¹⁹ *Ibidem*, página 27.

²⁰ En su demanda, la Procuraduría General de la República señaló: "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver [la acción de inconstitucionalidad 75/2015] determinó que no corresponde a las Legislaturas de los Estados reglamentar el parámetro de regularidad constitucional, matizarlo o de cualquier forma referirse a él ...", página 13.



desarrolló en este Tribunal Pleno, se desprende claramente que, como recién se explicó, la falta de competencia de las entidades federativas para hacer referencia, alusión o mención en las normas locales ("*... no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él*")²¹ estaba referida específicamente al *control de constitucionalidad*, es decir, a la actividad jurisdiccional de contrastar una norma secundaria frente al parámetro de normas constitucionales y convencionales a que se refieren los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal. Nunca se dijo allí, en cambio, que los Estados de la República tuvieran prohibido hacer alusión en su normativa al *parámetro* mismo. Al contrario, si en aquella ocasión se afirmó expresamente que el conjunto de derechos humanos que integran dicho parámetro "*establece las obligaciones que deben ser respetadas por las autoridades de todos los órdenes jurídicos*", entonces dicha ejecutoria más bien reconoce implícitamente la posibilidad de que las entidades federativas –en tanto ordenes jurídicos subordinados al orden constitucional, al igual que los de la Federación o los Municipios– hagan mención de aquél en la normativa local por lo menos para asegurar que en el orden jurídico respectivo no se expida disposición legal alguna que lo contradiga o altere.

27. Asimismo, al resolver **las acciones de inconstitucionalidad 84/2015 y 87/2015** –relacionadas con las impugnaciones de dos leyes locales para proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Distrito Federal²² y Quintana Roo,²³ sostuvimos que las entidades federativas no pue-

²¹ Acción de inconstitucionalidad 75/2015, página 27. Esto se vuelve aún más evidente si se tiene en cuenta la discusión del Tribunal Pleno al respecto. Véase la versión taquigráfica de la sesión del martes catorce de junio de 2016, disponible en el siguiente vínculo: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-07/14062016PO_0.pdf.

²² **Artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal (reforma publicada el diez de agosto de dos mil quince).**

"Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XI. Libertad de expresión: Es el derecho humano que tiene toda persona para difundir y publicar ideas u opiniones de toda índole, ya sea de forma personal o colectiva, sin que sea objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa o limitada directa o indirectamente, ni discriminada por razones de raza, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, idioma, origen nacional a través de cualquier medio de comunicación. ..."

²³ **Artículo 3, fracción VI, de la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo (reforma publicada el veintiocho de julio de dos mil quince).**



den afectar el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y, por consiguiente, también tienen vedado introducir en sus respectivas leyes definiciones específicas respecto de un derecho fundamental cuyo contenido y alcance ya estén delimitados por las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional.²⁴ Si bien en dichos asuntos reconocimos expresamente que las entidades podían desarrollar e incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional, también fuimos tajantes al señalar que redefinir a través de normas generales los derechos humanos que ya están definidos o delimitados por la Constitución Federal o los tratados internacionales ratificados por México, representa una alteración indebida del parámetro de regularidad constitucional.²⁵

28. Como demuestran los tres precedentes aquí brevemente reseñados, para este Tribunal Pleno es una cuestión zanjada que si una disposición federal, local o municipal vulnera los derechos humanos del parámetro, o condiciona de algún modo la vigencia de los mismos en el orden respectivo, ello acarrea inevitablemente su invalidez. Sin embargo, como también ya hemos sostenido en ocasiones anteriores, no toda norma general de carácter secundario que esté relacionada con los derechos humanos altera o vulnera por ese simple hecho el parámetro de regularidad constitucional y debe ser invalidada.

29. Por ejemplo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas** –relacionadas con la impugnación de la regulación del derecho de réplica en la legislación electoral de Zacatecas– reiteramos que la regla-

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"VI. Libertad de expresión: Es el derecho humano que tiene toda persona para difundir y publicar ideas u opiniones de toda índole, ya sea de forma personal o colectiva, sin que sea objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa o limitada directa o indirectamente, ni discriminada por razones de raza, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, idioma, origen nacional, origen nacional, a través de cualquier medio de comunicación."

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 87/2015, páginas 45 y 46.

²⁵ *Ibidem*, página 46 y, en términos idénticos, la acción de inconstitucionalidad 84/2015, páginas 29 y 30. Específicamente, en aquellos medios de impugnación invalidamos las disposiciones locales que introducían definiciones específicas sobre el derecho a la libertad de expresión y, de ese modo, alteraban en las respectivas entidades federativas la identidad que a este derecho fundamental ya habían dado los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



mentación de los derechos fundamentales es una cuestión que compete por igual a los Estados o al orden federal, dependiendo de la materia que se trate. En esa ocasión sostuvimos que en la materia de regulación de derechos humanos existía "*conurrencia pura*" entre Federación y Estados. Dijimos que cualquier ley que previera derechos humanos, expedida por la Federación, únicamente regulaba a este orden en su propio ejercicio competencial, pero no a los Estados en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que existiera alguna modalidad expresa de concurrencia a nivel constitucional, tal como sucedía con determinados derechos, como el derecho al medio ambiente. Así, concluimos que un derecho fundamental no otorgaba *per se* competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación, salvo que existiera disposición expresa que así lo determinara, ya que, conforme a la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional, el orden federal debía tener una competencia expresa para legislar sobre una materia determinada. Reiteramos, por tanto, "*que la reglamentación de los derechos fundamentales es una cuestión que compete por igual a los Estados o al orden federal, dependiendo de la jurisdicción que se trate*".²⁶ Como puede observarse, este Tribunal Pleno ya ha reconocido que existen normas en distintos niveles de gobierno que se encuentran relacionadas con los derechos humanos y que no por ello conllevan necesariamente una alteración del parámetro de regularidad constitucional.

30. Uno de los propósitos manifiestos de las conocidas reformas al artículo 1o. constitucional publicadas el diez de junio de dos mil once, fue colocar a la persona humana en el centro del ejercicio del poder público de nuestro país y, con ello, poner al orden jurídico mexicano en sintonía con los estándares internacionales en derechos humanos.²⁷ Para lograr este objetivo, entre otras medidas, el Poder Revisor de la Constitución sujetó todo el actuar de las autoridades mexicanas a un nuevo parámetro de regularidad constitucional integrado por dere-

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 36/2015, página 115.

²⁷ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, presentado el veintitrés de abril de dos mil nueve ante la Cámara de Diputados (Origen), así como el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, presentado el ocho de abril de dos mil diez ante la Cámara de Senadores (Revisora), que culminaron en la reforma constitucional por virtud de la cual se modificó la denominación del capítulo 1 y se reformaron diversos artículos de la Constitución Federal, publicada el diez de junio de dos mil once.



chos humanos de fuente tanto nacional como internacional.²⁸ Así, las normas de rango máximo en nuestro sistema jurídico ya no serían únicamente aquellos derechos fundamentales tradicionalmente denominados "garantías individuales" y plasmados en el texto de la Constitución Federal, sino también todos los derechos humanos reconocidos en los múltiples instrumentos internacionales de los que México forme parte.

31. Conferir rango constitucional a los derechos humanos previstos en tratados internacionales tuvo varias consecuencias. Una de las más relevantes para el tema que nos ocupa es que hoy en día una cantidad mucho mayor de las normas de jerarquía suprema en el orden constitucional mexicano son derechos subjetivos que se encuentran formulados como principios y cuya implementación e interpretación a nivel interno es apenas incipiente.

32. Como esta Suprema Corte ya ha explicado con cierto detalle, los **principios** son normas jurídicas que se distinguen de las **reglas** primordialmente por tener un mayor nivel de abstracción.²⁹ Mientras los derechos subjetivos

²⁸ **Artículo 1o. de la Constitución Federal.**

"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.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

²⁹ Tesis aislada P. XII/2011 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.—Los derechos fundamentales, siendo en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que



formulados a manera de reglas tienen condiciones de aplicación o materialización razonablemente definidas o delimitadas por los preceptos que los prevén, los derechos con estructura normativa de principios se caracterizan, en cambio, por estar enunciados de manera más abierta o abstracta en sus respectivos instrumentos jurídicos. Esto significa, por un lado, que su contenido concreto en cada contexto se ha de ir definiendo poco a poco –"optimizando" en sentido técnico-jurídico–³⁰ a través de la interpretación que de ellos lleven a cabo los

los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, no son en sí mismos ilimitados. En efecto, su estructura normativa típica no es la propia de las reglas –normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos– sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas. Es por eso que suele decirse que los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Así, en las democracias constitucionales actuales la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos consensuado de reglas o criterios que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos. Así, algunas de estas reglas están consagradas expresamente en los tratados de derechos humanos o en las Constituciones mismas, y otras se van explicitando a medida que la justicia constitucional va resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se juzga la constitucionalidad de los límites a los derechos incluidos en las leyes. De ahí que el legislador es competente genéricamente para emitir normas que regulan y limitan derechos, pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, en tanto que su labor normativa –llegado el caso– debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger a su vez derechos e intereses constitucionalmente amparados, y no haya sido adoptada sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, «con número de registro digital:» 161368, página 23.

³⁰ Entre otros autores, Robert Alexy ha sostenido que: "*El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas se determina por los principios y reglas opuestos.*". Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, segunda edición, traducción y estudio introductorio por Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, dos mil ocho, páginas 67 a 68.



distintos operadores jurídicos (los legisladores, la administración y los Jueces). También significa, por otro lado, que su debido cumplimiento admite gradualidad y, en consecuencia, válidamente puede ser maximizado o potenciado mediante otras normas jurídicas más concretas.

33. Con la reforma de diez de junio de dos mil once se confirió rango constitucional a todos los derechos humanos reconocidos en los doscientos cuatro instrumentos internacionales que hasta ese momento habían sido suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.³¹ La expansión no distinguió en modo alguno entre los derechos humanos conferidos en el marco del denominado sistema universal, los correspondientes al sistema regional interamericano, o los reconocidos en esquemas de cooperación multilateral o bilateral. Tampoco lo hizo entre "tipos" o "generaciones" de derechos humanos: al nuevo parámetro se incorporaron desde derechos civiles y políticos normalmente ya contemplados de manera explícita o implícita en la Constitución Federal y, por consiguiente, con bastante desarrollo legislativo y jurisprudencial acumulado a nivel interno; hasta derechos de índole económico, social o cultural que –excepción hecha del derecho al trabajo reconocido en el artículo 123– antes carecían de asidero en el Texto Constitucional y, por lo mismo, normalmente no tenían cabida en la legislación o jurisprudencia mexicanas.

34. Desde luego que la Constitución Federal ya contenía numerosas normas formuladas como principios desde mucho antes de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once.³² Esto es completamente normal en un documento fundacional como la Constitución Federal que concentra los postu-

³¹ Desde junio de dos mil once hasta junio del año dos mil dieciocho, se han ratificado seis instrumentos más. Véase la relación de instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México que reconocen derechos humanos en el portal de Internet de esta Suprema Corte, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>, fecha de consulta: nueve de julio de dos mil dieciocho.

³² Por ejemplo, la Constitución Federal ya había previsto: (i) el derecho a la igualdad entre el varón y la mujer, vivienda digna y decorosa e interés superior del niño (artículo 4o.), (ii) el derecho a la información medioambiental (artículos 4o. y 6o.), (iii) el derecho a la libertad de expresión (artículo 7o.), (iv) el derecho a la libertad religiosa (artículo 24); y, (v) el derecho de asociación en su vertiente de afiliación política (artículo 35, fracción II).



lados básicos de nuestro sistema político y busca perdurar en el tiempo. No obstante, la propia naturaleza de los múltiples instrumentos de derecho internacional que reconocen derechos humanos anticipaba que el nuevo parámetro de regularidad constitucional mexicano concentraría un número mucho más extenso de normas con estructura de principios y, por consiguiente, un cúmulo de derechos subjetivos con condiciones de aplicación o materialización bastante menos definidas por la jurisprudencia mexicana que las de los derechos fundamentales previstos directamente en el Texto Constitucional.

35. Las convenciones y los tratados internacionales a menudo son resultado del consenso entre los distintos Estados que los suscriben y, por lo mismo, muy frecuentemente representan un mínimo común denominador jurídico entre importantes diferencias sociales, culturales e ideológicas. Así, lo usual es que las normas plasmadas en dichos instrumentos estén formuladas de una manera bastante más abierta o abstracta que las emanadas del derecho nacional y, en esa medida, que los derechos subjetivos que reconocen o confieren tiendan a enunciarse a manera de principios jurídicos.

36. Precisamente ésta es la estructura normativa de una buena parte de los derechos humanos de fuente internacional que por disposición expresa del párrafo primero del artículo 1o. constitucional hoy forman parte del parámetro de regularidad constitucional. Éste ya no comprende solamente normas jurídicas deliberadas y elaboradas directamente por el Constituyente Mexicano, sino también un vastísimo catálogo de derechos subjetivos cuya formulación fue convenida –en muy distintas épocas y coyunturas históricas, desde luego– entre distintos miembros de la comunidad internacional.

37. Si bien las antiguas "garantías individuales" mantuvieron completamente su vigencia y jerarquía en el orden jurídico mexicano, ahora comparten su rango supremo y sus garantías a nivel interno con todo un universo de derechos humanos de fuente internacional. De este modo, a un otrora limitado número de derechos fundamentales usualmente respaldados por décadas de abundante desarrollo legal y jurisprudencial en el país, se sumaron de golpe numerosos derechos subjetivos de formulación más abstracta y, como es lógico, prácticamente sin desarrollo normativo o jurisprudencial a nivel nacional.



38. Que varios de los derechos humanos que componen el parámetro de regularidad constitucional estén formulados como principios jurídicos tiene por lo menos dos implicaciones relevantes. La primera es que su contenido, alcances y condiciones específicas de aplicación o materialización en la variedad de contextos de nuestro país, no han quedado completamente definidos en la Constitución ni en los instrumentos internacionales. En otras palabras, los derechos humanos que forman la cúspide del orden constitucional mexicano muy frecuentemente requieren que se les dote de contenido a través de otras normas jurídicas más concretas. Es por esta razón que frecuentemente los hemos descrito como "mandatos de optimización".³³ Se trata de normas jurídicas de rango máximo que deben ser "optimizadas" por otras normas jurídicas más específicas (leyes, reglamentos, actos administrativos, o sentencias) para adquirir plena eficacia en su realización.

³³ Tesis aislada P. XII/2011 (ver nota 29) y la tesis aislada 1a. CCCIX/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES.—El término 'proporcionalidad' es ambiguo, ya que puede predicarse del test de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales, o de las penas, en términos del artículo 22 constitucional. Así, en el primer caso, lo que se analiza es una relación entre principios, entendidos como mandatos de optimización que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Los conflictos entre principios (o entre derechos así concebidos) deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, que viene a ser una especie de meta-principio o, si se quiere, el principio último del ordenamiento jurídico. Ese principio consta, a su vez, de tres sub-principios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Los dos primeros se refieren a la optimización en relación con las posibilidades fácticas. Significa que una medida, esto es, una ley o una sentencia, etcétera, que limita un derecho o un bien constitucional de considerable importancia para satisfacer otro, debe ser idónea para obtener esa finalidad y necesaria, o sea, no debe ocurrir que la misma finalidad pudiera alcanzarse con un costo menor. El tercer sub-principio, por el contrario, tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas. En cambio, en el caso de la proporcionalidad de penas, regularmente se analiza una regla (el tipo penal de que se trate) frente a un principio constitucional (el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional), con la finalidad de determinar si aquella —la regla— satisface o no la exigencia del principio constitucional; concretamente, si la pena es acorde o no en relación con el bien jurídico afectado. En estos casos, es posible adoptar cualquier metodología encaminada a la justificación exigida por el artículo 22, dejando fuera, naturalmente, un análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales, dado que en este tipo de casos no se está ante la colisión de dos principios.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de dos mil catorce, «con número de registro digital:» 2007342, página 590. «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas»



39. La segunda implicación es que los derechos humanos frecuentemente tienen la posibilidad jurídica de cumplirse en un grado mayor dependiendo del contexto. Si, como esta Suprema Corte ha sostenido en varias ocasiones, los derechos humanos en tanto principios jurídicos representan mandatos que deben cumplirse **en la mayor medida posible**,³⁴ entonces esos derechos necesariamente admiten gradualidad o progresión en su debido cumplimiento. Vistos desde esta perspectiva, los derechos humanos también representan estándares mínimos cuyo grado de cumplimiento o consecución en un determinado contexto puede ser ampliado o potenciado por otras normas jurídicas más concretas.

40. Estas implicaciones fueron plenamente identificadas y anticipadas por el Poder Revisor de la Constitución. Tan es así, que a la par de la incorporación

³⁴ En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas se resolvió que: "La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón prima facie que puede ser desplazada por otras razones opuestas.", páginas 60 a 61. Véase también la tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo 1, octubre de dos mil diecisiete, «con número de registro digital:» 2015305, página 189 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas». Asimismo, la tesis aislada 1a. CCCIX/2014 (ver nota 33).



de los derechos humanos de fuente internacional al parámetro de regularidad constitucional mexicano, se introdujeron también provisiones constitucionales específicas para dar operatividad a dichas normas internacionales en el orden jurídico interno.

41. Por un lado, en el párrafo segundo del mismo artículo 1o. se introdujeron dos criterios interpretativos específicos –los criterios de "interpretación conforme" y el denominado "pro persona"– para ser aplicados por los operadores jurídicos nacionales a las normas relativas a los derechos humanos. Por el otro, asumiendo que en razón de su estructura normativa los nuevos derechos fundamentales habitualmente admitirían gradualidad en su cumplimiento, en el párrafo tercero se obligó expresamente a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

42. Tan solo estas características son suficientes para evidenciar que, contrariamente a lo que sostiene la Procuraduría General de la República, es completamente falso que en México sólo el Poder Revisor de la Constitución a través del procedimiento de reforma constitucional, o bien el presidente y el Senado de la República al suscribir y ratificar tratados internacionales, sean los únicos entes facultados para emitir normas generales referidas a los derechos humanos.

43. Si las normas de rango máximo del orden jurídico nacional frecuentemente requieren ser optimizadas o desarrolladas por otras normas jurídicas más concretas para adquirir plena eficacia en su realización a nivel interno, es más que obvio que simultáneamente debe haber autoridades diversas al Poder Revisor de la Constitución o a quienes suscriben y ratifican los tratados internacionales en nombre del Estado Mexicano que se encuentren facultadas para emitir tales normas. Es decir, el Constituyente Permanente tuvo claro que sería alguien distinto a él quien dotaría de contenido concreto a aquellos derechos humanos de formulación más abierta o abstracta y, en consecuencia, introdujo al Texto Constitucional criterios interpretativos para quien realizara tal actividad normativa.

44. En esta tesitura, queda claro que para cumplir debidamente con las obligaciones generales de derechos humanos en la manera que ordena la



Constitución Federal, se requiere de actividad normativa adicional. Dicho de otro modo, para cumplir las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a las directrices establecidas en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, los entes facultados para dotar de contenido específico a esos derechos fundamentales no sólo pueden, sino que además deben emitir normas jurídicas adicionales –legales, reglamentarias, actos administrativos o resoluciones judiciales– relativas a los derechos humanos.

45. Por consiguiente y contrariamente a lo que sugiere la Procuraduría General de la República,³⁵ ampliar un derecho humano no necesariamente significa alterar o vulnerar el parámetro de regularidad constitucional. Sea que dicha ampliación involucre un aumento en los supuestos de protección, un incremento en los sujetos a los que se les confiere, o bien en las prestaciones que el derecho humano representa, si un derecho fundamental del parámetro de regularidad constitucional está formulado como principio jurídico, entonces por definición ese derecho debe cumplirse en la mayor medida posible. Por tanto, un acto legislativo, reglamentario o jurisdiccional que implemente tal derecho humano puede válidamente expandir o potenciar sus posibilidades de materialización y, en consecuencia, aumentar su grado de cumplimiento en comparación con el mismo derecho en otro contexto.

46. Como esta Suprema Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones,³⁶ la ampliación de derechos fundamentales por entes distintos al Poder Revisor es

³⁵ En su demanda, la Procuraduría General de la República señala: "Esto es, en ninguna ley secundaria, como lo es el caso de la Constitución de la CDMX (sic), se pueden definir, 'reconocer' o ampliar los derechos humanos y los principios rectores a los que éstos se encuentran sujetos.", página 15.

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 84/2015, páginas 26 a 30, y acción de inconstitucionalidad 87/2015, página 45. Ver también tesis aislada 1a. CXXII/2017 emitida por la Primera Sala, con título, subtítulo y texto: "DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. DEBERES QUE GENERAN AL ESTADO. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo 1, septiembre de dos mil diecisiete, «con número de registro digital:» 2015131, página 218 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas».



jurídicamente posible en la medida que no se altere su núcleo o contenido esencial. Cuando este contenido se ha respetado, hemos validado que un Poder Legislativo "pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano".³⁷ Llevada a cabo por un ente constitucionalmente facultado, tal ampliación o potenciación no representaría una alteración del parámetro, sino una materialización del principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.³⁸

47. A la inversa, si en una norma general de carácter secundario se pretende establecer, para un contexto determinado, un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, esto podrá hacerse solamente en la medida en que aquél no se oponga a los estándares mínimos que representan los derechos humanos que sí están reconocidos por la Constitución Federal y/o los tratados internacionales. Obviamente, si ese nuevo derecho "humano" transgrediera de cualquier modo el núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental del parámetro, entonces su creación sí representaría una alteración del parámetro y necesariamente tendría que declararse su invalidez.

³⁷ Ídem.

³⁸ Tesis de jurisprudencia 2a. CXXVII/2015 (10a.) emitida por la Segunda Sala, de título, subtítulo y texto: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de dos mil quince, «con número de registro digital:» 2010361, página 1298 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas».



48. Como se puede advertir, las autoridades facultadas para expedir normas no están obligadas a reproducir palabra por palabra el texto de la Constitución Federal y/o los tratados internacionales. Cuando una norma de carácter general se refiere a algún derecho humano que tiene regulación o mención en el parámetro, ello en forma alguna implica que con la normatividad secundaria se derogan o dejan de tener efectos las respectivas provisiones constitucionales o convencionales. Éstas siempre mantienen su vigencia y rango superior. En esta tesitura, una norma general expedida por órgano competente que simplemente reitera a la letra el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional muy probablemente será una norma superflua pero no inconstitucional.

49. En conclusión, no todo reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo de derechos humanos, o de principios relacionados con ellos, por parte de un ente diverso al Constituyente Permanente o a los órganos facultados para suscribir y ratificar tratados internacionales, es una alteración o modificación del parámetro de regularidad constitucional. Al contrario, muchas veces esta actividad normativa adicional representa la única manera de implementar las directrices que establece expresamente la Constitución Federal para el cumplimiento de las obligaciones generales de derechos humanos. Esto significa que en el sistema jurídico mexicano –en principio– autoridades distintas al Poder Revisor de la Constitución y a aquellas a quienes corresponde la firma y ratificación de tratados, tienen facultades para reconocer, ampliar o desarrollar derechos humanos e incluso crear derechos nuevos, sin que ello necesariamente implique alterar o modificar el parámetro de regularidad constitucional. Determinar si tal actividad normativa vulnera el referido parámetro, debe revisarse caso por caso y no de manera genérica o en abstracto.

2) ¿Expedir normas generales que amplíen derechos humanos o creen derechos nuevos es atribución exclusiva del Congreso de la Unión o pueden hacerlo las entidades federativas?

50. La Procuraduría General de la República también afirma que "*los derechos humanos, dada su universalidad, tienen que ser únicos y unívocos; no pueden atender a situaciones políticas o sociales particulares y, por tanto, no dependen de las particularidades de los Estados de la Federación*". Aunque no lo



diga frontalmente, la procuraduría insinúa de este modo que reconocerle participación a las entidades federativas en la determinación del alcance y contenido de los derechos humanos resultaría en heterogeneidad a lo largo del país. En su concepto, esto vulneraría el principio de universalidad y desembocaría en un estatus de incertidumbre que pondría en riesgo la seguridad jurídica. De ser cierto lo que alega, expedir normas de carácter general que amplíen derechos humanos o creen derechos nuevos únicamente podría ser una atribución exclusiva de la Federación a través del Congreso de la Unión.

51. Tampoco compartimos este planteamiento. Un análisis detenido de la Constitución Federal muestra claramente que en el sistema federal mexicano los derechos humanos **son una responsabilidad compartida entre todos los poderes públicos del país**, sea que pertenezcan a la Federación, a las entidades federativas, o a los Municipios o alcaldías. Si los derechos humanos se traducen necesariamente en obligaciones para todos los órdenes de gobierno y sus respectivos poderes, entonces **las entidades federativas en principio pueden válidamente establecer normas relativas a los derechos humanos en sus Constituciones Locales**. Mientras que éstas no contravengan la Constitución Federal o los derechos humanos previstos en tratados internacionales de los que México es Parte, su actividad normativa a nivel local no solamente es perfectamente compatible con los principios de universalidad y progresividad previstos en el artículo 1o. constitucional, sino que tampoco ponen en riesgo la seguridad jurídica.

Los derechos humanos como la "materia de materias"

52. Como ya hemos sostenido en incontables ocasiones, del artículo 1o. de la Constitución Federal se desprende claramente que en nuestro país el parámetro de regularidad constitucional está integrado por derechos humanos de fuente nacional e internacional y, además, que su ejercicio solamente podrá restringirse o suspenderse en los supuestos establecidos por la propia Norma Fundamental.³⁹ Ciertamente ello no quiere decir que el parámetro de regularidad mexicano se integre única y exclusivamente por normas de derechos hu-

³⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) (ver nota 14).



manos, pero sí que los derechos humanos indudablemente forman parte de aquél y, por tanto, gozan del máximo rango en el orden jurídico nacional.

53. Que una norma jurídica forme parte del parámetro de regularidad constitucional implica por definición que ninguna de las demás normas de menor rango o de los actos que integren ese sistema jurídico pueda válidamente contradecirla. Así, los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano representan hoy el fundamento de validez de todas las demás normas o actos jurídicos que se emitan en nuestro país.⁴⁰ En otras palabras, la constitucionalidad de todas las actividades que realice cualquiera de los poderes públicos mexicanos está siempre condicionada a que no se vulnere con su actuar algún derecho humano.

54. Aunque simple en apariencia, el otorgamiento de rango máximo a los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano significa también que estos derechos no son –y nunca podrían ser– una "materia" en el sentido tradicional del término. Es decir, en tanto fundamento o criterio último de validez de todo el orden jurídico nacional, los derechos humanos no representan normas cuyo cumplimiento se circunscriba exclusivamente a un nivel de gobierno, a un poder, o a un área específica del derecho. Se trata más bien de normas que por su jerarquía suprema irradian o permean a todo el orden jurídico mexicano y, por tanto, de derechos subjetivos cuyas obligaciones correlativas recaen en todos los poderes públicos del país y se reflejan en todas las ramas del derecho. Desde esta perspectiva, los derechos humanos son la "materia de materias": más que atribuciones claramente asignadas a priori para un determinado orden de gobierno o poder político, representan obligaciones supremas para todas las autoridades mexicanas en todos los niveles.

55. Esto no quiere decir, desde luego, que todos los órdenes de gobierno tendrán siempre atribuciones en relación con todos los derechos humanos sin tener en cuenta el régimen competencial de la Constitución Federal. No lo hemos

⁴⁰ Ídem, se resolvió que: *"En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano"* (ver nota 14).



sostenido y hoy reafirmamos tal criterio. Simplemente, significa que el carácter supremo e indisponible de los derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional impide asignar *ex ante* su realización como conjunto o bloque exclusivamente a un determinado nivel de gobierno y, por tanto, hace imposible considerarlos una "materia" en el sentido en que dicho término tradicionalmente se utiliza.

56. También esta implicación –teórica, si se quiere– de establecer un dinámico parámetro de regularidad constitucional con derechos humanos que irradian a todo el orden jurídico nacional fue plenamente asumida por el Constituyente Permanente. Por una parte, anticipando situaciones en donde las autoridades obligadas tendrían que optar entre diversos significados posibles de un mismo precepto jurídico, estableció las ya mencionadas cláusulas "de interpretación conforme" y "pro persona" para asegurar que en todo momento los derechos humanos dotaran de significado al resto del sistema. Hoy, por tanto, todos los poderes públicos, todas las autoridades, de todos los órdenes de gobierno y operadores jurídicos nacionales se encuentran constitucionalmente obligados a interpretar –o reinterpretar– todas las normas que les corresponde aplicar en función de los derechos humanos y de la mayor protección a la persona humana. Ello implica, desde luego, descartar todos los posibles significados de las normas inferiores que sean contrarios a los derechos humanos.⁴¹

⁴¹ Tesis aislada P. II/2017 (10a.) emitida por el Pleno, de título, subtítulo y texto: "INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. El principio de interpretación conforme se fundamenta en el diverso de conservación legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo; por un lado, aquél encuentra su límite en la voluntad del legislador, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma y, por otro, el criterio objetivo es el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión. En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada; asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal. En ese sentido, sólo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconvencionalidad; por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de



57. Por otra parte, el Constituyente introdujo expresamente las distintas modalidades –promoción, respeto, protección y garantía– en que todas las autoridades del país deberán cumplir sus obligaciones de derechos humanos. Como puede observarse, se reconoció explícitamente que hacer de los derechos humanos el fundamento de validez de todos los demás actos de autoridad en el país, implica necesariamente que todos y cada uno de los poderes públicos entre los que se distribuye el ejercicio del poder en México tienen obligaciones de derechos humanos.

58. Si esto es así, entonces lógicamente todos los poderes por medio de los cuales el pueblo mexicano ejerce su soberanía tienen obligaciones de derechos humanos. Como indica explícitamente el párrafo primero del artículo 41 constitucional, el pueblo mexicano ejerce su soberanía *"por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por [la] Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*. De este modo, no sólo los poderes de la Federación, sino también todos los poderes públicos de las entidades federativas –tanto los Constituyentes Locales como los poderes constituidos por ellos– y los órganos constitucionales autónomos son responsables de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en sus respectivos ámbitos de competencia conforme a los criterios que establece la propia Constitución Federal.

encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional. Al respecto, dicha técnica interpretativa está íntimamente vinculada con el principio de interpretación más favorable a la persona, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme de todas las normas expedidas por el legislador al Texto Constitucional y a los instrumentos internacionales, en aquellos escenarios en los que permita la efectividad de los derechos humanos de las personas frente al vacío legislativo que previsiblemente pudiera ocasionar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición de observancia general. Por tanto, mientras la interpretación conforme supone armonizar su contenido con el Texto Constitucional, el principio de interpretación más favorable a la persona lo potencia significativamente, al obligar al operador jurídico a optar por la disposición que más beneficie a la persona y en todo caso a la sociedad.⁷ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo 1, mayo de dos mil diecisiete, «con número de registro digital:» 2014204, página 161 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas».



59. Aunque el Texto Constitucional Federal ocasionalmente distinga entre los derechos humanos y sus garantías, tal distinción no es decisiva para delimitar el tipo de obligaciones de derechos humanos que corresponden a cada nivel de gobierno o poder público del país. El fraseo del artículo 1o. de la Constitución Federal hoy distingue entre los derechos subjetivos fundamentales de la persona ("derechos humanos") y los distintos mecanismos jurídicos para hacerlos efectivos ("sus garantías"),⁴² pero no lo hace entre el nivel de gobierno ni entre el tipo de autoridades obligadas en cada supuesto. Dicho de otro modo, en ninguna de las disposiciones en las que el Texto Constitucional hace uso de la distinción conceptual entre los derechos humanos y sus garantías se excluye o limita la participación de los poderes de la Federación ni de las entidades federativas en la implementación de unos u otras.

60. De este modo, la letra de la Constitución Federal claramente abre la posibilidad a que, por un lado, los derechos humanos del parámetro y las garantías para su realización estén a cargo tanto de la Federación como de las entidades federativas. Por el otro, permite que las normas de derechos humanos que establezcan las entidades federativas se garanticen a través de medidas de carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional. En otras palabras, el

⁴² Tesis aislada 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO 'GARANTÍAS DE PROTECCIÓN', INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011. El texto del artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección. Conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo 1, agosto de dos mil catorce, «con número de registro digital:» 2007057, página 529 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas». Véase también el amparo en revisión 1174/2017 –relacionado con la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas– donde nuestra Segunda Sala aclaró la distinción conceptual entre los derechos humanos y sus garantías y, por consiguiente, estableció que una indemnización a valor comercial de un bien expropiado por causa de utilidad pública representaba una de las garantías del derecho humano de propiedad, páginas 35 a 39.



Texto Constitucional en principio contempla la participación de las entidades federativas con todo tipo de normas y actos jurídicos para cumplir sus respectivas obligaciones de derechos humanos. Si bien habrá limitaciones específicas para cada uno de los poderes locales de acuerdo al régimen competencial que establezca la Constitución Federal y normalmente no corresponderá, por ejemplo, a un órgano jurisdiccional legislar o a un legislativo juzgar, todos ellos participan en el ámbito de sus competencias en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de la respectiva entidad.

61. También es claro que cuando la Constitución Federal regula específicamente el régimen jurídico de las entidades federativas, canaliza algunas de sus obligaciones generales de derechos humanos –que son en principio responsabilidad de cada entidad como un todo– directamente hacia sus respectivos Poderes Constituyentes Locales. Es decir, aparte de la obligación general para las entidades federativas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, la Constitución Federal les impone una obligación más definida consistente en expedir una Constitución Local que "en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁴³ Así, la validez del ejercicio de las competencias de cada entidad federativa está condicionada adicionalmente a que su Constitución Local haga posible el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en la entidad federativa conforme a los criterios del artículo 1o. de la Constitución Federal.

62. Si la Constitución Federal ordenó a todas las entidades federativas –y ahora también a la Ciudad de México– a aprobar y expedir sus propios instrumentos constitucionales, es claro que por la propia naturaleza y características de este tipo de documentos fundacionales y de rango jerárquico máximo a nivel local, no deben limitarse a la regulación de meras cuestiones orgánicas o de

⁴³ **Artículo 41 de la Constitución Federal.**

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."



distribución de competencias locales, sino que dada nuestra propia tradición jurídica y el contexto de las últimas reformas en materia de derechos humanos aprobadas en años recientes, deben incluir todas aquellas normas que, sin contravenir el parámetro de regularidad constitucional, estimen necesarias para mejorar el nivel de vida y disfrute de derechos de sus habitantes.

Los derechos humanos son una responsabilidad compartida de todas las autoridades en el sistema federal mexicano

63. Si todos los poderes públicos del país –incluidos todos los Constituyentes Locales– tienen obligaciones de derechos humanos en el ámbito de sus competencias, determinar a qué orden de gobierno corresponde específicamente tal o cual obligación de derechos humanos requiere establecer primero cuál es ese "ámbito de competencias" a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. Como hemos sostenido recientemente,⁴⁴ aunque los derechos humanos en general no otorguen *per se* competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación, la validez constitucional de toda disposición que regule un derecho humano en específico también depende necesariamente del régimen competencial establecido por la Constitución Federal.

64. En efecto, el artículo 1o. forma parte de un sistema jurídico complejo y, por ende, todos los preceptos constitucionales y convencionales que reconocen derechos humanos deben interpretarse de manera sistemática con las múltiples disposiciones que para distribuir el ejercicio de ese poder público establece la Constitución Federal. Así lo ordena expresamente la multicitada "cláusula de interpretación conforme" prevista en el párrafo segundo del mismo precepto constitucional.

⁴⁴ En la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, sostuvimos que: "En este sentido, en materia electoral, la Constitución es muy clara en definir que las cuestiones de comunicación electoral relativas a la radio y televisión son de carácter estrictamente federal, sin que sea posible algún tipo de intervención por parte de las entidades federativas. ... de conformidad con la interpretación constitucional de este Tribunal Pleno, los órdenes de gobierno sólo pueden ejercer las competencias que les han sido conferidas de forma expresa o residual, sin que sea posible que puedan ejercer competencias de otro orden de gobierno, salvo en los supuestos de permisión establecidos en la propia Constitución.", páginas 112 a 115.



65. Somos constitucionalmente una república federal⁴⁵ y, por tanto, las obligaciones generales de derechos humanos previstas por el artículo 1o. constitucional deben cumplirse de conformidad con las diversas normas constitucionales que instauran dicho sistema de distribución del poder público en nuestro país. El federalismo en su acepción más elemental puede entenderse como la distribución del ejercicio del poder en distintos niveles u órdenes de gobierno.⁴⁶ Está claro que con él tradicionalmente se ha buscado un equilibrio entre las actividades que realizan las distintas autoridades de un país, a efecto de limitar el Poder del Estado frente a sus habitantes y así preservar la libertad.⁴⁷ A pesar de la evidente complejidad que conlleva, el federalismo ha permitido, además, reconocer las innegables diferencias contextuales entre las distintas regiones de un orden constitucional y, consecuentemente, ha dado pie a soluciones jurídicas más adecuadas a las distintas realidades de sus gobernados.

66. Como principio organizativo del poder público en México, el federalismo está recogido esencialmente en los artículos 40, 41, párrafo primero, 43, 44, 73, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Federal. De la interpretación sistemática de estas normas y las que establecen obligaciones de derechos humanos se desprende claramente que **los derechos humanos son una responsabili-**

⁴⁵ **Artículo 40 de la Constitución Federal.**

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁴⁶ Alexander Hamilton sostuvo que: "Se puede definir a la república confederada sencillamente como 'una reunión de sociedades' o como la asociación de dos o más Estados en uno solo. ... Mientras subsista la organización separada de cada uno de los miembros; mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como en teoría, una asociación de Estados o sea una confederación. ... Esto se corresponde por completo con la noción del Gobierno Federal, y con todas las denotaciones racionales de estos términos ..."

Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison, *El Federalista*, segunda reimpresión de la segunda edición en español, prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, dos mil seis (mil setecientos ochenta), página 35.

⁴⁷ *Ídem.* James Madison destacó que: "... el poder que se desprende del pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo."



dad compartida entre todos los niveles de gobierno y, por tanto, que implican atribuciones para los Poderes Constituyentes de las entidades federativas.

67. En primer lugar, la Constitución Federal contiene diversas normas en las que se dispone manifiestamente que el ejercicio del poder público en México ha de distribuirse entre la Federación, las entidades federativas y las demarcaciones territoriales en que éstas se dividen (i.e. Municipios o alcaldías). Mientras que, por ejemplo, el artículo 40 constitucional señala que México es una república que se compone por todas las entidades federativas unidas en una Federación, el artículo 41, párrafo primero, establece que el pueblo mexicano ejercerá su soberanía por medio de "*los Poderes de la Unión, de los Estados y de la Ciudad de México*". Asimismo, mientras que el artículo 115 divide a todos los Estados de la República Mexicana en la figura del Municipio Libre y establece las autoridades que lo integrarán, en un tenor similar el artículo 122 constitucional divide a la Ciudad de México en distintas demarcaciones denominadas "alcaldías" y establece directrices para la integración de sus autoridades.⁴⁸ Sin ser todos los de su tipo, estos preceptos constitucionales son suficientes para evidenciar que en el orden constitucional mexicano el poder público no debe ejercerse de manera absoluta por un solo nivel de gobierno, sino de forma compartida por las autoridades de la unión, de las entidades federativas y de los Municipios o alcaldías.

68. Si todo ejercicio de autoridad en México tiene a los derechos humanos como fundamento de validez, entonces la distribución del poder público en dis-

⁴⁸ **Artículo 122 de la Ciudad de México.**

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

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

"VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

"El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local. ..."



tintos órdenes de gobierno –es decir, el reparto de competencias– debe en todo momento servir al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. En esta tesitura, por la estructura normativa misma de varios de los derechos humanos que constituyen el parámetro de regularidad constitucional, si muchas veces es necesario emitir otras normas más concretas para que aquéllos adquieran plena eficacia en el orden jurídico, entonces para cumplir cabalmente con las obligaciones constitucionales de derechos humanos las entidades federativas deben expedir también normas relativas a los mismos. En un Estado de derecho como al que aspiramos, ser destinatario de una obligación constitucional implica necesariamente tener la facultad para cumplirla.⁴⁹ Por tanto, si las entidades federativas **deben** cumplir ciertas obligaciones de derechos humanos en el ámbito de sus competencias, entonces necesariamente **pueden** emitir normas constitucionales a nivel local para cumplirlas. No sería razonable concluir que las entidades federativas tienen la obligación constitucional de hacer algo en específico y, al mismo tiempo, sostener que no tienen atribuciones constitucionales para hacerlo.

69. En segundo lugar, de acuerdo con el sistema de distribución competencial de la Constitución Federal, la atribución de emitir normas generales relativas a los derechos humanos no es exclusiva de la Federación. Como es bien sabido, el artículo 124 constitucional establece la regla general de asignación competencial entre la Federación y las entidades federativas. Dicha cláusula –frecuentemente denominada "residual"– dispone que *"las facultades que no estén expresamente concedidas por [la] Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias"*.

⁴⁹ John Rawls propone que: *"Comencemos por el precepto de que deber implica poder. Este precepto identifica varios rasgos obvios de los sistemas jurídicos. En primer lugar, las acciones que las normas legales exigen y prohíben han de ser de tal clase que puede esperarse razonablemente que los hombres (sic) las cumplan y eviten. Un sistema de normas dirigido a personas racionales para organizar su conducta, enfoca lo que pueden y lo que no pueden hacer. Este sistema no debe imponer un deber de hacer lo que no puede hacerse. En segundo lugar, la noción de que deber implica poder, supone la idea de que aquellos que promulgan las leyes y dan órdenes lo hacen de buena fe. Los Jueces, los legisladores y otros funcionarios públicos del sistema deben creer que las leyes pueden ser obedecidas; y han de creer también que cualesquiera órdenes dadas pueden ser cumplidas"*. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, segunda edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, mil novecientos noventa y cinco, páginas 223 y 224.



70. Así, por un lado, expedir normas generales relativas a los derechos humanos no es facultad explícita del Congreso de la Unión.⁵⁰ Concretamente, en ninguna de las setenta y nueve reformas al artículo 73 constitucional o a los demás artículos de nuestra Ley Fundamental se ha establecido jamás una facultad expresa para el Congreso de la Unión para legislar en derechos humanos. Por otro lado, las entidades federativas no tienen prohibición constitucional expresa para expedir normas generales en derechos humanos. Es decir, los derechos humanos no están comprendidos entre las áreas o materias en donde la Constitución Federal prohíbe o condiciona⁵¹ la actividad normativa de los Estados o de la capital.⁵²

⁵⁰ Fracciones I a XXXI del artículo 73 de la Constitución Federal.

⁵¹ **Artículo 117 de la Constitución Federal.**

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

"II. (derogada)

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional ...

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. ..."

Artículo 118 de la Constitución Federal.

"Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República."

⁵² **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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



71. Si los derechos humanos no se encuentran como tal entre las facultades explícitas del Congreso de la Unión para legislar, ni tampoco entre aquellas áreas o ramas donde la Constitución Federal prohíbe la actividad normativa de los Estados o de la Ciudad de México, entonces debe concluirse que las entidades federativas indudablemente tienen atribuciones para expedir normas generales relativas a los derechos humanos en sus Constituciones Locales.

72. Que en relación con una materia simultáneamente no exista facultad exclusiva para la Federación ni tampoco prohibición expresa para las entidades federativas, en el sistema de la Constitución Mexicana solamente puede significar que dicha responsabilidad es compartida por ambos niveles de gobierno y, por tanto, que su cumplimiento en principio puede involucrar todo tipo de medidas o acciones de las entidades federativas. Dado que los derechos humanos constituyen el parámetro de regularidad constitucional, una decisión que impidiera a las entidades federativas expedir normas generales para cumplimentar las disposiciones supremas del orden jurídico tendría que estar establecida expresamente en la Constitución Federal. Algo de esta trascendencia para los derechos más esenciales de los habitantes de la República no puede ser implícito.

73. En tercer lugar, reconocer a las entidades federativas atribuciones para expedir normas de derechos humanos es cumplir una obligación internacional del Estado Mexicano. Concretamente, el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su fracción segunda que: "*con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta convención*". Dado que México es constitucionalmente un Estado Federal, sólo es compatible con la denominada "cláusula federal" de dicha convención considerar que las entidades federativas tienen atribuciones para introducir en sus

"D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México."



Constituciones Locales normas que les permitan cumplir sus respectivas obligaciones de derechos humanos.

74. Si, como ya se dijo, en el sistema constitucional mexicano todos los poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía son autoridades obligadas en derechos humanos y no solamente algunas de ellas, entonces necesariamente también los Poderes Constituyentes de las entidades federativas tienen obligaciones en este rubro que emanan del derecho internacional y, por tanto, atribuciones para cumplirlas y así evitar que el Estado Mexicano incurra en responsabilidad internacional. Aceptar una limitante para las entidades en este sentido sería tanto como sostener que únicamente las acciones de la Federación pueden generar una responsabilidad internacional del Estado Mexicano, cuando es evidente que esto no es así.

La facultad de las entidades federativas para regular derechos humanos es congruente con los fines del federalismo

75. México es una República Federal. Esta decisión fundamental se tomó desde la gesta de la independencia nacional y, a pesar de algunos episodios centralistas, el régimen federal se mantiene hasta nuestros días. Ni la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, ni la correspondiente a la Ciudad de México, de enero de dos mil dieciséis cambiaron esa característica esencial.

76. El federalismo no puede verse exclusivamente como una mera fórmula de distribución del poder o de competencias. Es un medio para lograr un fin pero no debe concebirse como un fin en sí mismo. La finalidad última, no sólo de nuestro sistema federal sino de todos los contenidos, derechos y reglas que están plasmados en la Constitución Mexicana, es y debe ser siempre el mejorar la vida de los habitantes de este país. Al final del camino esto es lo que realmente interesa y preocupa a los ciudadanos. Todas las interpretaciones constitucionales deben tener de trasfondo ese objetivo primordial. Si no se concibe un documento constitucional bajo esa premisa central estaríamos desnaturalizando y desconociendo una de las principales razones por las que la nación mexicana se unió para formar un Estado.



77. Si ese es el fin de todo nuestro sistema jurídico y normativo, el federalismo debe leerse igualmente a la luz de tales propósitos. Cada entidad federativa tiene el deber y responsabilidad de hacer todo lo posible para mejorar la calidad de vida y ampliar los derechos de los ciudadanos que se encuentren dentro de su territorio o jurisdicción. Para ello, se les dotó de gobiernos republicanos y representativos y se les ordena desde la Constitución Federal que cuenten con órganos legislativos electos popularmente para que los ciudadanos, a través de sus representantes, puedan darse las leyes y normas de convivencia que les permitan decidir cómo normar su entorno social y político, su economía y cultura en sus aspectos o vertientes más próximos a través de las autoridades más cercanas, siempre que se respeten los principios básicos que nos unen como una sola nación.

78. En tal contexto, ¿cómo se podría justificar la existencia de treinta y dos Congresos Locales, con un mandato claro que debe orientarse en todo momento a la satisfacción de las necesidades particulares de cada una de sus colectividades y el progresivo incremento de la calidad de vida de sus habitantes, si a la vez sostenemos que tales cuerpos legislativos no pueden ampliar derechos humanos o crear derechos nuevos, o, como lo sugiere la Procuraduría General, ni siquiera referirse a ellos?

79. ¿De qué sirve que el Constituyente exija a los ciudadanos participar en procesos electorales cada tres años, en los que confronten planes de gobierno, ideas y proyectos legislativos, propuestas y reglas de convivencia o regulación de actividades de todo tipo, si al final de cuentas los representantes populares estarían vedados de otorgar a sus electores mayores posibilidades de progreso a través del mejoramiento o ampliación de sus derechos humanos? ¿Acaso no sería más bien ésta su función esencial? Este Alto Tribunal cree que sí debe serlo.

80. Además, se parte de la idea de que contar con Congresos Locales para cumplir con ello no es tarea fácil. Primero, deben desarrollarse procesos electorales en cada entidad federativa a la luz de reglas cada vez más complejas y, sobre todo, con un elevado costo al erario público. Enseguida y una vez integrado, la operación de cada Congreso también requiere de fuertes sumas



de recursos públicos. Observamos incluso que los órganos legislativos en México son de los más caros del mundo.⁵³ Todo ello es indicativo de que el gran esfuerzo ciudadano y del Estado por contar con órganos representativos debe corresponder con las funciones que la sociedad desea que tengan nuestros representantes populares.

81. Aunado a lo anterior y ante la reciente y evidente contracción de las competencias de las entidades federativas en un gran número de materias, el abanico de campos en los que las Legislaturas Locales aún pueden influir en la consecución del fin último ya mencionado, debe maximizarse y no interpretarse restrictivamente. En aquellas materias en que los Estados y la Ciudad de México aún conservan competencias, debe permitírseles encontrar las formas que consideren más pertinentes o conducentes para la potenciación de los derechos humanos de sus habitantes y la consecuente mejoría que pueda representar en sus vidas.

82. Una interpretación distinta llevaría a explicar con dificultades a los ciudadanos que sus Congresos Locales les pueden imponer impuestos, pero no pueden ampliar sus derechos. Que los recursos que recauden deberán destinarse a la satisfacción de derechos establecidos o reconocidos en otras latitudes, niveles u órdenes de gobierno, pero no a las necesidades que cada entidad estime más próximas o apremiantes para su población y contexto.

⁵³ Según cifras del Instituto Mexicano para la Competitividad, la suma del presupuesto anual de todas las Legislaturas Locales para el año dos mil diecisiete fue \$13,551.3 millones, es decir, un promedio de \$423.5 millones por Legislatura. Incluso, al ampliar el comparativo a una muestra de congresos nacionales en dos mil once (año para el cual disponían de información del presupuesto y números de representantes de una muestra de 98 parlamentos nacionales) encontraron que algunos de los Congresos Locales mexicanos tuvieron en ese año un presupuesto por diputado significativamente mayor al de parlamentos de algunos países: el presupuesto –mostrado en millones de dólares ajustados por paridad de compra– por diputado en dos mil once de los Congresos de Baja California (2.1), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1.9) y Jalisco (1.8) fue considerablemente mayor al de las cámaras bajas de los Congresos de Japón (1.5), Alemania (1.3), Colombia (1.1), Chile (1.1), Francia (1.1), Reino Unido (0.5), India (0.4) y España (0.4). Instituto Mexicano para la Competitividad, *Informe Legislativo 2017, Finanzas públicas*, disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/INFORME_LEGISLATIVO_2017_FINAL_26Jun17.pdf, fecha de consulta: veintidós de junio de dos mil dieciocho, páginas 23 y 25.



83. Por ello, si se pretende que los Congresos Estatales ejerzan a plenitud su función de representantes directos de sus ciudadanos, debemos permitirles desarrollar todas sus atribuciones para lograr los propósitos fundamentales y, a la vez, debemos lograr que la rendición de cuentas ante su ciudadanía permita una evaluación más cercana sobre el cumplimiento o éxito de los mismos, a la luz de las expectativas y anhelos de la población. Ello se torna aún más relevante ante la posibilidad que ahora existe para reelegir a los diputados locales.

84. También se debe reconocer que el federalismo abre la puerta a una sana y necesaria competencia entre entidades federativas. Quienes implementen mejores políticas públicas, quienes combatan más eficazmente la inseguridad y la corrupción, quienes tengan mejores sistemas educativos y de salud y quienes amplíen y mejoren los derechos humanos podrán mantener a su población y atraer nuevos habitantes. A la inversa, los fracasos y dificultades en esos y otros rubros, difícilmente harán prosperar a la entidad y propiciará que en muchos casos su población busque nuevas oportunidades en otras localidades. Por tales motivos, el régimen jurídico y la interpretación que se lleve a cabo del mismo deben generar las condiciones suficientes que favorezcan la materialización del desarrollo de las entidades federativas y, con ello, un incremento en la calidad de vida de los habitantes del país.

85. Esto en realidad no es algo nuevo para nuestro sistema federal. Desde hace tiempo existen numerosos ejemplos de cómo las entidades federativas han tomado la iniciativa para mejorar la vida de sus habitantes a través de los derechos humanos y sus garantías. Como se observa en la siguiente tabla, varias entidades federativas reconocieron en sus Constituciones Locales derechos humanos tiempo antes de que se hiciera a nivel federal, en algunos casos incluso crearon derechos fundamentales sin equivalente en ella:



Derecho y fecha en que fue incorporado a la Constitución Federal	Estado y fecha en que incorporó el derecho a su Constitución Local
Derecho a la protección a la salud (febrero 1983) ⁵⁴	Baja California Sur (enero de 1975) ⁵⁵ Hidalgo (noviembre de 1979) ⁵⁶ Morelos (noviembre de 1980) ⁵⁷
Derecho a la protección de datos personales y acceso a la información pública (julio de 2007) ⁵⁸	Coahuila (septiembre de 2003) ⁵⁹ Estado de México (abril de 2004) ⁶⁰

⁵⁴ **Artículo 4o. de la Constitución Federal, (reforma publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres).** ...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud ..."

⁵⁵ **Artículo 18 de la Constitución de Baja California Sur, (texto original, publicado el quince de enero de mil novecientos setenta y cinco).**

"Todos los habitantes del Estado tienen derecho al bienestar y seguridad sociales, teniendo como objetivo la permanente superación del nivel de vida de la población, el mejoramiento de su salud ..."

⁵⁶ **Artículo 8 de la Constitución de Hidalgo, (reforma publicada el primero de noviembre de mil novecientos setenta y nueve).**

"Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la salud, al bienestar y a la seguridad social, como objetivo de la permanente superación del nivel de vida de la población."

⁵⁷ **Artículo 19 de la Constitución de Morelos, (reforma publicada el veintiséis de noviembre de mil novecientos ochenta).**

" ...

"II. El menor de edad tiene derecho:

"b) A que se le proporcione alimentación, a la educación básica, a la especial en los casos que se requieran y a la superior de ser posible. Tendrá derecho a la protección y conservación de su salud, todo ello respetando su derecho a la libertad; ..."

⁵⁸ **Artículo 6o. de la Constitución Federal, (reforma publicada el veinte de julio de dos mil siete).**

" ...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. ..."

⁵⁹ **Artículo 7 de la Constitución del Estado de Coahuila, (reforma publicada el diecinueve de septiembre de dos mil tres).**

" ...

"Toda persona tiene derecho a la información pública. La garantía de acceso a la información pública, se definirá a partir de los principios siguientes:

" ...

"IV. La protección de los datos personales. ..."

⁶⁰ **Artículo 5 de la Constitución del Estado de México, (reforma publicada el treinta de abril de dos mil cuatro).**

" ...

"El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan (sic) Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garan-



Acceso a la cultura y sus bienes o servicios (abril de 2009) ⁶¹	Baja California Sur (enero 1975) ⁶² Michoacán (febrero de 1970) ⁶³ Oaxaca (octubre de 1990) ⁶⁴ Querétaro (marzo de 2008) ⁶⁵
Derecho a la cultura física y deporte (octubre de 2011) ⁶⁶	Oaxaca (octubre de 1990) ⁶⁷

tizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria."

⁶¹ **Artículo 4o. de la Constitución Federal, (reforma publicada el treinta de abril de dos mil nueve).**

"...

"Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. ..."

⁶² **Artículo 19 de la Constitución de Baja California Sur, (texto original publicado el quince de enero de mil novecientos setenta y cinco).**

"Todos los habitantes del Estado tienen derecho a participar en la vida cultural, artística y científica de la comunidad y en los beneficios que de ello resulten."

⁶³ **Artículo 3 de la Constitución de Michoacán, (reforma publicada el primero de febrero de mil novecientos sesenta).**

"Todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la instrucción, a la cultura y al trabajo. El Gobierno promoverá el mejoramiento físico, moral, intelectual y económico del pueblo."

⁶⁴ **Artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, (reforma publicada el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa).**

"...

"El Estado promoverá lo necesario para que la población tenga acceso a una vivienda digna, a la asistencia médica y social, a la cultura, a la recreación y al deporte. En la asistencia médica y social se dará prioridad a los menores, ancianos y minusválidos."

⁶⁵ **Artículo 6 de la Constitución de Querétaro, (reforma publicada el treinta y uno de marzo de dos mil ocho).**

"La cultura de los queretanos constituye un bien irrenunciable y un derecho fundamental. ..."

⁶⁶ **Artículo 4o. de la Constitución Política de la Ciudad de México, (reforma publicada el doce de octubre de dos mil once).**

"...

"Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia."

⁶⁷ **Artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, (reforma publicada el veintinueve octubre de mil novecientos noventa).**

"...

"El Estado promoverá lo necesario para que la población tenga acceso a una vivienda digna, a la asistencia médica y social, a la cultura, a la recreación y al deporte. ..."



Derecho a la alimentación (octubre de 2011) ⁶⁸	Estado de México (febrero de 2011) ⁶⁹ Chiapas (junio de 2011) ⁷⁰ Nuevo León (agosto de 2011) ⁷¹ Sinaloa (mayo de 2008) ⁷² Zacatecas (octubre de 2005) ⁷³ Hidalgo (enero de 1987) ⁷⁴
Derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico (febrero de 2012) ⁷⁵	Colima (mayo de 2011) ⁷⁶ Hidalgo (diciembre de 2011) ⁷⁷ Nayarit (octubre de 2010) ⁷⁸ Sinaloa (mayo de 2008) ⁷⁹

⁶⁸ **Artículo 4o. de la Constitución Federal (reforma publicada el trece de octubre de dos mil once).**

"...

"Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. ..."

⁶⁹ **Artículo 5o. de la Constitución del Estado de México, (reforma publicada el veinticuatro de febrero de dos mil once).**

"...

"Todo individuo tiene derecho a una alimentación adecuada. ..."

⁷⁰ **Artículo 3 de la Constitución de Chiapas, (reforma publicada el veintiséis de junio de dos mil once).**

"...

"XXV. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, ..."

⁷¹ **Artículo 3 de la Constitución de Nuevo León, (reforma publicada el cinco de agosto de dos mil once).**

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud y a una alimentación sana y suficiente que propicie un desarrollo físico e intelectual ..."

⁷² **Artículo 4 Bis B de la Constitución de Sinaloa, (reforma publicada el veintiséis de mayo de dos mil ocho).**

"...

"I. Todas las personas tienen derecho a la alimentación a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales, sin que padezcan hambre y malnutrición ..."

⁷³ **Artículo 26 de la Constitución de Zacatecas, (reforma publicada el veintiséis de octubre de dos mil cinco).**

"Todo individuo tiene derecho a la alimentación, ..."

⁷⁴ **Artículo 8o. de la Constitución de Hidalgo, (reforma publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y siete).**

"Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la alimentación, ..."

⁷⁵ **Artículo 4o. de la Constitución Federal, (reforma publicada el ocho de febrero de dos mil doce).**

"...

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. ..."



Derecho a la identidad (junio de 2014) ⁸⁰	Chiapas (junio de 2011) ⁸¹
Derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, banda ancha e Internet (junio de 2013) ⁸²	Morelos (febrero de 2012) ⁸³ Baja California Sur (abril de 2013) ⁸⁴

⁷⁶ **Artículo 1 de la Constitución de Colima, (reforma publicada el catorce de mayo de dos mil once).**

"...

"XV. El acceso al suministro de agua potable y el saneamiento básico es un derecho humano fundamental para el pleno disfrute de la vida y la salud, y a su vez una obligación del individuo en el cuidado y uso racional del mismo, con objeto de asegurar su disfrute para las generaciones presentes y futuras ..."

⁷⁷ **Artículo 5 de la Constitución de Hidalgo, (reforma publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil once).**

"...

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y domestico (sic) en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible ..."

⁷⁸ **Artículo 7 de la Constitución de Nayarit, (reforma publicada el dieciséis de octubre de dos mil diez).**

"...

"XIII. ...

"8. Todo individuo tiene derecho al agua así como a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La ley protegerá y determinará la forma y condiciones de ejercer estos derechos."

⁷⁹ **Artículo 4 Bis B de la Constitución de Sinaloa, (reforma publicada el veintiséis de mayo de dos mil ocho).**

"...

"II. Toda persona tiene derecho de acceder al agua segura en cantidades suficientes para su consumo personal y uso doméstico en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo, a fin de no poner en riesgo su supervivencia. ..."

⁸⁰ **Artículo 4o. de la Constitución Federal, (reforma publicada el diecisiete de junio de dos mil catorce).**

"...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

"...

⁸¹ **Artículo 4 de la Constitución de Chiapas, (reforma publicada el veintisiete de junio de dos mil once).**

"...

"Las autoridades estatales y municipales, ..., garantizarán:

"I. El derecho a la identidad a toda persona nacida en Chiapas, para que cuenten con nombre y nacionalidad mexicana. ..."

⁸² **Artículo 6o. de la Constitución Federal, (reformada publicada el once de junio de dos mil trece).**

"...

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.

"..."



Derecho al Internet gratuito (no reconocido a nivel federal)	Baja California Sur (abril de 2013) ⁸⁵ Durango (agosto de 2013) ⁸⁶ Tabasco (septiembre de 2013) ⁸⁷
Derecho a una vida libre de corrupción (no reconocido a nivel federal)	Baja California (julio de 2017) ⁸⁸

⁸³ **Artículo 2 de la Constitución de Morelos, (reforma publicada el veintidós de febrero de dos mil doce).**

"...

"Es derecho de todos los morelenses, acceder a la sociedad de la información y el conocimiento, como una política prioritaria del Estado, a fin de lograr una comunidad integrada y comunicada, en la que cada uno de los morelenses pueda tener acceso libre y universal al Internet como un derecho fundamental para su pleno desarrollo ..."

⁸⁴ **Artículo 10 de la Constitución de Baja California Sur, (reforma publicada el treinta de abril de dos mil trece).**

"...

"Es derecho de los habitantes del Estado, acceder a la información y el conocimiento para lograr una comunidad totalmente intercomunicada. El Estado y Municipios, en apoyo de las labores escolares proporcionarán espacios públicos con acceso a Internet gratuito en bibliotecas públicas y escolares, ..."

⁸⁵ **Artículo 10 de la Constitución de Baja California Sur, (reforma publicada el diez de abril de dos mil trece)**

"...

"Es derecho de los habitantes del Estado, acceder a la información y el conocimiento para lograr una comunidad totalmente intercomunicada. El Estado y Municipios, en apoyo de las labores escolares proporcionarán espacios públicos con acceso a Internet gratuito en Bibliotecas Públicas y Escolares, para lo cual se coordinarán con sus dependencias, instituciones tecnológicas y educativas de todo el Estado."

⁸⁶ **Artículo 30 de la Constitución de Durango, (reforma publicada el veintinueve de agosto de dos mil trece).**

"... El acceso a Internet y a las tecnologías de información y comunicación, la creación de medios de comunicación social, y el acceso a toda forma de comunicación visual, auditiva, sensorial o de cualquier otro tipo son derechos de toda persona que se encuentre en el Estado de Durango. El Estado implementará acciones para el establecimiento de áreas de libre acceso a señal de Internet."

"...

⁸⁷ **Artículo 2 de la Constitución de Tabasco, (reforma publicada el trece de septiembre de dos mil trece).**

"...

"XVII. El Estado y los Municipios garantizarán el derecho de acceso libre y gratuito a Internet; a tal efecto, en los términos de la ley, establecerán los mecanismos y políticas públicas necesarias para asegurar progresivamente la efectividad de este derecho. ..."

⁸⁸ **Artículo 7 de la Constitución de Baja California, (reforma publicada el veintiocho de julio de dos mil diecisiete).**

"...

"Apartado A. De la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.



86. En virtud de lo anterior y si, como ya dijimos, las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Federal son aplicables a todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, creemos que por mayoría de razón deben recaer en los órganos legislativos de cada entidad federativa, que son los encargados de aprobar, precisamente, las leyes que rijan su vida interna y, todavía más, en sus órganos Constituyentes. En realidad éstos han llevado a cabo esta tarea desde hace ya bastante tiempo.

87. Desde la contradicción de tesis 350/2009 validamos dicho actuar incluso cuando los derechos del parámetro de regularidad eran solamente las antiguas "garantías individuales".⁸⁹

Las facultades de las entidades federativas en derechos humanos se enmarcan en un proceso de descentralización en la materia

88. Como ya se mencionó, el propósito fundamental de las reformas al artículo 1o. constitucional aprobadas el diez de junio de dos mil once, fue colocar a la persona humana en el centro de todo el ejercicio del poder público en el país. Para lograr este fin, primero, se sujetó todo el actuar del poder público en México a un nuevo parámetro de regularidad constitucional formado por derechos humanos de fuente nacional e internacional. En segundo lugar, se introdujeron a la Constitución Federal directrices interpretativas específicas de derechos humanos para las autoridades encargadas de operar con esas nuevas normas supremas. Pese a su aparente simplicidad, pues en sí el artículo 1o. constitucional solamente sufrió una modificación sintáctica y dos adiciones, estos cambios tuvieron consecuencias trascendentales para todo el ejercicio del poder público en México. Apreciarlos en su justa dimensión, sin embargo, requiere prestar atención primero al contexto en que estuvieron inmersos.

"...

"Toda persona tiene el derecho humano a vivir libre de corrupción. ..."

⁸⁹ En la contradicción de tesis 350/2009, resolvimos que: "los niveles de protección de los derechos humanos garantizados localmente podrían diferenciarse e inclusive ampliarse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con los previstos en la Constitución Federal, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, en esa materia las entidades federativas gozan de un cierto margen decisorio", página 37.



89. Las reformas de diez de junio de dos mil once al artículo 1o. constitucional son solamente una parte de un largo proceso de democratización que ha experimentado nuestro orden jurídico en los años recientes. Dichas reformas constitucionales, por ejemplo, fueron acompañadas por cambios en los artículos 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Federal.⁹⁰ Abarcaron desde modificaciones a la denominación del capítulo I del título primero hasta adiciones para hacer de los derechos humanos un eje de la política exterior mexicana. Asimismo, cuatro días antes de su promulgación, se publicaron importantes modificaciones constitucionales relacionadas con el juicio de amparo y cuya discusión había corrido en paralelo.⁹¹ Con éstas se modernizaba el famoso juicio constitucional para, entre otros fines, asegurar que funcionara como garantía jurisdiccional de los nuevos derechos humanos que se incorporarían al parámetro de regularidad constitucional. Pues bien, tanto las reformas constitucionales en derechos humanos como las relativas al juicio de amparo son sólo importantes eslabones de una larga cadena de transformaciones tendientes a descentralizar las responsabilidades relacionadas con la protección de derechos fundamentales en nuestro país.

90. Este proceso gradual de descentralización en torno a los derechos fundamentales ha tenido lugar en al menos tres vertientes claramente identificables. En primer lugar, en franca oposición al hermetismo nacional que ocasionó que por más de un siglo los derechos fundamentales en México se limitaran exclusivamente a las antiguas "garantías individuales",⁹² en años recientes ha

⁹⁰ Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el diez de junio de dos mil once.

⁹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el seis de junio de dos mil once.

⁹² En torno a la limitación en México de los derechos fundamentales a las denominadas "garantías individuales", véase, por ejemplo, García Ramírez, Sergio, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, segunda edición, Porrúa-UNAM, México, dos mil doce, páginas 66 a 70, y Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales*, en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Serie doctrina jurídica 609, UNAM, México, dos mil once, página 144 y, en el mismo sentido, Salazar, Pedro et al. (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, dos mil catorce, páginas 43 a 44. Véase, además, la ejecutoria recaída a la contradicción de tesis 21/2011-PL, páginas 23 a 28.



habido una fuerte propensión a desconcentrar las **fuentes** de los derechos fundamentales e incluir en esta categoría derechos subjetivos emanados de los múltiples instrumentos del derecho internacional. A partir de la década de mil novecientos cincuenta se incorporaron al orden nacional mexicano cada vez más normas internacionales de derechos humanos mediante la continua firma y ratificación de instrumentos convencionales tanto a nivel de las Naciones Unidas como en múltiples foros regionales.⁹³ Si bien, ello aparentaba no traer grandes cambios al orden jurídico interno, pues hasta finales del siglo pasado se les daba exactamente la misma jerarquía normativa que a las leyes federales,⁹⁴ eventualmente esta Suprema Corte definiría que la jerarquía de dichos instrumentos internacionales estaba por encima de la de las leyes.⁹⁵ En esta tesitura, al conferirle

⁹³ En la década de mil novecientos cincuenta se publicaron veinticuatro tratados internacionales que reconocen derechos humanos; en las siguientes dos décadas se publicaron veintiuno; en la década de mil novecientos ochenta se publicaron veinte; en la década de mil novecientos noventa se publicaron veintinueve y del año dos mil al dos mil once, se publicaron cuarenta y seis. Véase la relación de tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano que reconocen derechos humanos en el portal de Internet de esta Suprema Corte, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>, fecha de consulta: siete de julio de dos mil dieciocho.

⁹⁴ Véase, por ejemplo, la tesis aislada P. C/92 –abandonada en mil novecientos noventa y nueve– emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.—De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, número 60, diciembre de mil novecientos noventa y dos, «con número de registro digital:» 205596, página 27.

⁹⁵ Véase la jurisprudencia P. LXXVII/99 emitida por el Pleno, de rubro y texto "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la Norma Fundamental y que aunque en principio la expresión '... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...' parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que



rango constitucional a todos los derechos humanos contenidos en los tratados ratificados por México, las reformas de diez de junio de dos mil once al artículo 1o. constitucional son un paso decisivo que termina por abrir completamente el sistema jurídico nacional al derecho internacional de los derechos humanos.

91. En segundo lugar, a contracorriente de la histórica concentración de la protección de los derechos fundamentales en el juicio de amparo y, por tanto, en los juzgados y tribunales del Poder Judicial la Federación, en tiempos recientes nuestro orden constitucional ha experimentado una marcada tendencia a incrementar y diversificar las **garantías** para proteger los derechos fundamentales. En otras palabras, los mecanismos jurídicos para garantizar los derechos fundamentales en México han involucrado progresivamente la participación de cada vez más tipos de autoridades y niveles de gobierno. Poco a poco dichas garantías han dejado de ser sólo de carácter jurisdiccional y una responsabilidad exclusiva de órganos de amparo.

destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de 'leyes constitucionales', y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.'. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso



92. En mil novecientos noventa y dos, por ejemplo, se ampliaron las garantías no jurisdiccionales al elevarse a rango constitucional la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –creada dos años antes– y los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.⁹⁶ Asimismo, en reformas de mil novecientos noventa y cuatro y mil novecientos noventa y seis se incrementaron las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales a cargo del Poder Judicial de la Federación. Mientras que la primera confirió a esta Suprema Corte competencias adicionales propias de un tribunal constitucional (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales),⁹⁷ la segunda creó el sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar los derechos político-electorales ante el Tribunal Electoral.⁹⁸ Finalmente, a la par de esta expansión de garantías jurisdiccionales a nivel federal, tuvo lugar un incremento de los medios de impugnación en otros niveles. Mientras que en mil novecien-

frente al derecho federal.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, «con número de registro digital:» 192867, página 46 y la tesis aislada P. IX/2007 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el Texto Constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario 'pacta sunt servanda', contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, «con número de registro digital:» 172650, página 6.

⁹⁶ "Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos.

⁹⁷ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

⁹⁸ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.



tos noventa y ocho se reconoció la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se potenciaron los mecanismos regionales,⁹⁹ a partir del año dos mil se comenzaron a establecer en las entidades federativas instrumentos jurisdiccionales de control constitucional a nivel local. Veracruz,¹⁰⁰ Coahuila,¹⁰¹ Tlaxcala,¹⁰² Chiapas¹⁰³ y Quintana Roo¹⁰⁴ fueron los primeros Estados de la República en introducir mecanismos jurisdiccionales locales que son cada vez más comunes en nuestro país. En la actualidad únicamente Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Puebla, San Luis Potosí y Sonora carecen de algún mecanismo jurisdiccional para controlar la constitucionalidad a nivel local.

93. Las reformas de diez de junio de dos mil once al artículo 1o. constitucional continuaron con esta marcada tendencia, pues fueron cruciales para la

⁹⁹ Decreto por el que se aprueba la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

¹⁰⁰ **Artículo 64 de la Constitución de Veracruz, (reforma publicada el tres de febrero de dos mil).** "Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados, que tendrá competencia para: ..."

¹⁰¹ **Artículo 158 de la Constitución de Coahuila, (reforma publicada el veinte de marzo de dos mil uno).**

"La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional. ..."

¹⁰² **Artículo 81 de la Constitución de Tlaxcala, (reforma publicada el dieciocho de mayo de dos mil uno).**

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes: ..."

¹⁰³ **Artículo 56 de la Constitución de Chiapas, (reforma publicada el seis de noviembre de dos mil dos).**

"La justicia del control constitucional local se erige dentro del Régimen Interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de Supremacía Constitucional. ..."

¹⁰⁴ **Artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo, (reforma publicada el veintiocho de noviembre de dos mil tres).**

"Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en la fracción VIII del artículo 103 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional y Administrativa, integrada por un Magistrado numerario, que tendrá competencia para substanciar y formular, en los términos de la ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los siguientes medios de control: ..."



descentralización de la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales en México a través del denominado "control difuso de constitucionalidad". Como es bien sabido, durante décadas en nuestro país exclusivamente los tribunales de amparo –es decir, los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y esta Suprema Corte– podían llevar a cabo control de constitucionalidad de normas generales. El resto de los órganos jurisdiccionales de nuestro país –federales y de las entidades federativas– tenían vetado cualquier tipo de participación en esa actividad.¹⁰⁵ Sin embargo, como sostuvimos al resolver el conocido expe-

¹⁰⁵ Véase las tesis jurisprudenciales –ya interrumpidas y, por tanto, sin efectos– P./J. 74/99 emitida por el Pleno, de rubro y texto "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.—El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que '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.'. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de mil novecientos noventa y nueve, «con número de registro digital:» 193435, página 5 y P./J. 23/2002, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.—De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el



diente varios 912/2010, a raíz de las multicitadas reformas constitucionales en derechos humanos "*todos los Jueces del Estado Mexicano, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, están facultados para inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales*". Así, hoy es una cuestión zanjada que en México la garantía jurisdiccional de los derechos humanos implica la atribución de todos los tribunales del país –incluidos, desde luego, los de las entidades federativas– de inaplicar al caso concreto las leyes que consideren violatorias de los mismos.

94. En tercer lugar, derivada directamente de la referida multiplicación de las fuentes y las garantías de los derechos fundamentales, nuestro país también ha experimentado una visible descentralización en torno a la **interpretación** de los derechos fundamentales. Es decir, en tiempos recientes ha habido un notorio incremento en los entes u órganos involucrados en determinar el alcance y contenido de las normas de derechos fundamentales. Por una parte, la expansión de las fuentes de los derechos fundamentales a distintos instrumentos internacionales ha implicado una diversificación en los denominados "últimos intérpretes". Al derecho interno mexicano se han incorporado la jurisprudencia y opiniones consultivas de múltiples órganos internacionales encargados de interpretar tratados y convenciones, independientemente de si el Estado Mexicano reconoce su jurisdicción contenciosa o no.¹⁰⁶ Por otra parte, la recién des-

propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de dos mil diez, «con número de registro digital:» 165367, página 22.

¹⁰⁶ Véase la tesis aislada P. LXV/2011 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.—El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no



crita expansión de las garantías de los derechos fundamentales ha ocasionado también una variación en el tipo y el número de órganos que llevan a cabo interpretación relacionada con esas normas. Hoy la actividad interpretativa en torno a los derechos fundamentales ha dejado de ser considerada una tarea exclusiva de la función jurisdiccional y, en cambio, ha pasado a ser un ejercicio frecuente para cualquier tipo de autoridad pública, incluidas las de carácter legislativo o administrativo. En el orden jurídico mexicano, en suma, cada vez más derechos garantizados por cada vez más autoridades, ha significado también cada vez más intérpretes de las normas de derechos fundamentales.

95. No debe sorprender, por tanto, que en todo el procedimiento legislativo que desembocó en el texto vigente del artículo 1o. constitucional no haya indicio alguno que sugiera que una de las finalidades del Poder Revisor de la Constitución hubiera sido establecer un monopolio de la Federación en relación con la facultad de expedir normas generales relativas a los derechos humanos. Al contrario, si bien una improbable pero posible interpretación de la propuesta original de reforma al artículo 1o. dictaminada por la Cámara de Diputados podría haber sugerido que la facultad para establecer las garantías de los derechos humanos iba a corresponder exclusivamente a la Constitución y al Congreso de la Unión,¹⁰⁷ las adecuaciones que la redacción de ese precepto sufrió en la Cámara de Senadores eliminaron por completo esa posibilidad.¹⁰⁸ Es indudable, pues, que el Constituyente Permanente pretendió continuar con

puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de dos mil once, «con número de registro digital:» 160482, página 556.

¹⁰⁷ En el dictamen de la Cámara de Diputados sobre la reforma de derechos humanos se propuso: "Artículo 1. [1] ... Las garantías para su protección serán las que establezcan la Constitución y las leyes que de ella emanen." (Numeración de párrafos añadida) (ver nota 27).

¹⁰⁸ En el Senado se eliminó el enunciado relativo a que las garantías de derechos humanos serían las que estableciera la Constitución y las leyes que de ella emanaran (ver nota 27).



la participación de cada vez más órdenes de gobierno y sus autoridades en las tareas relacionadas con la tutela de los derechos fundamentales.

96. Tampoco sorprende que al haberse involucrado gradualmente a cada vez más poderes públicos y niveles de gobierno en la garantía e interpretación de los derechos fundamentales en nuestro país, las entidades federativas mismas hayan tomado la iniciativa para garantizar esas normas en el ámbito de sus competencias. Antes de la aprobación de las reformas constitucionales de diez de junio de dos mil once, por ejemplo, varios de los Estados de la República ya habían hecho modificaciones en sus Constituciones Locales para incorporar preceptos que reconocían derechos humanos de fuente internacional e incluso creaban mecanismos para garantizarlos a nivel local. Tal es el caso de Campeche, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.¹⁰⁹

109 Artículo 6 de la Constitución de Campeche, (reforma publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diez).

"Además de lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe sobre derechos garantizados para todo individuo que se encuentra en territorio nacional, los que estén en territorio campechano gozarán de los demás derechos humanos que la presente Constitución reconoce y garantiza en su ejercicio, así como los que surjan de los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano y de las leyes que emita el Congreso de la Unión emanadas de la Carta Federal."

Artículo 1 de la Constitución de Durango, (reforma publicada el treinta y uno de mayo de dos mil nueve).

"... Asimismo, en el Estado de Durango todas las personas gozarán de las garantías y derechos sociales tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los estipulados en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos y que hayan sido ratificados por el Senado, así como los que señala esta Constitución, los que no podrán suspenderse ni restringirse sino en los casos y condiciones que la misma Constitución federal señala."

Artículo 4 de la Constitución de Jalisco, (reforma publicada el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y tres).

"Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren dentro del territorio del Estado de Jalisco:

"I. Los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte; ..."

Artículo 19 de la Constitución de Morelos, (reforma publicada el once de agosto de dos mil tres).



97. También hubo Estados donde, si bien las Constituciones Locales no incluían todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, sí los garantizaban en ciertos supuestos. Por ejemplo,

"La mujer y el varón tienen igualdad de derechos ante la ley. Los ordenamientos respectivos tutelarán la igualdad de estos derechos y sancionarán cualquier tipo de discriminación o menoscabo producido en relación al género masculino y femenino, a la edad, religión, etnia, condición social, discapacidad, y cualquiera otra que vulnere o dañe la dignidad, la condición y los derechos humanos reconocidos por esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados, acuerdos e instrumentos internacionales a los que el país se haya adherido. ..."

Artículo 7 de la Constitución de Nayarit, (reforma publicada el dieciséis de dos mil diez).

"El Estado garantiza a sus habitantes sea cual fuera su condición: ..."

"XIV. Todo individuo gozará de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano."

Artículo 4 de la Constitución de Oaxaca, (reforma publicada el quince de abril de dos mil once). ...

"Todo individuo gozará de las garantías y libertades establecidas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social. ..."

Artículo 2 de la Constitución de Querétaro, (reforma publicada el doce de enero de dos mil siete).

"En el Estado de Querétaro toda persona gozará de los derechos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Los derechos establecidos en estos ordenamientos no podrán ser limitados o restringidos mediante plebiscito o referéndum. Las autoridades del Estado salvaguardarán el régimen de derechos y libertades de todas las personas por el sólo hecho de encontrarse en el territorio estatal."

Artículo 16 de la Constitución de Tamaulipas, (reforma publicada el tres de junio de dos mil tres).

"... En consecuencia, en el Estado toda persona goza de las garantías individuales reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que la misma establece; y disfruta de las libertades y derechos fundamentales contenidos en los tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

Artículo 14 de la Constitución de Tlaxcala, (reforma publicada en primero de agosto de dos mil ocho).

"En el Estado de Tlaxcala todo individuo gozará de los derechos humanos que se garantizan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano y leyes secundarias. Su ejercicio implica deberes correlativos de respeto a los derechos de los demás y de solidaridad a la familia, a los más desfavorecidos, a la sociedad y al Estado."

Artículo 4 de la Constitución de Veracruz, (reforma publicada el tres de febrero de dos mil).

"...



la Constitución de Chiapas ya garantizaba –según los términos de los tratados internacionales y las leyes aplicables– el respeto y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, entre ellos el derecho de internación, a la seguridad pública y a la procuración de justicia, derechos laborales, derechos a la salud y el derecho a la identidad para los niños y niñas nacidos en ese Estado.¹¹⁰ La Constitución de Guanajuato, por su parte, garantizaba que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regiría por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales y en su propia Constitución.¹¹¹ Igualmente, la Constitución de Puebla garantizaba los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales y en las leyes aplicables, respecto de las personas menores de dieciocho años a quienes se atribuyera la realización de una conducta tipificada

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado. ..."

Artículo 1 de la Constitución de Yucatán, (reforma publicada el nueve de septiembre de dos mil cinco).

"Todos los habitantes del Estado de Yucatán, gozarán de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las derivadas de los acuerdos o tratados internacionales, en los que el Estado Mexicano sea Parte, y las establecidas en ésta Constitución."

¹¹⁰ **Artículo 4 de la Constitución de Chiapas, (reforma publicada el trece de octubre de dos mil diez).**

"Toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la presente Constitución reitera.

"Las autoridades estatales y municipales, garantizaran el respeto y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, entre ellos el derecho de internación, derecho a la seguridad pública y a la procuración de justicia, derechos laborales, derechos a la salud, derecho a la identidad para los niños y niñas nacidos en Chiapas; en los términos y condiciones que establezcan las leyes, tratados y convenios internacionales ratificados y vigentes en México. ..."

¹¹¹ **Artículo 11 de la Constitución de Guanajuato, (reforma publicada el veintiséis de febrero de dos mil diez).**

"...

"La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. ..."



como delito,¹¹² así como aquellos derechos humanos relacionados con el desarrollo integral de la familia.¹¹³

98. Los múltiples ejemplos de actividad normativa en derechos humanos a nivel de las entidades federativas desde tiempo antes de junio de dos mil once, son un indicador clave en el sentido de que los continuos cambios relacionados con los derechos fundamentales en México se han entendido como medios para empoderar a las personas involucrando también a los niveles más inmediatos de gobierno y, por consiguiente, como mecanismos para fomentar la interpretación de los derechos fundamentales en su contexto y en función de las necesidades locales. Como ya dijimos, las entidades federativas fueron pioneras al incorporar las normas del derecho internacional de los derechos humanos en su derecho constitucional local. Si esta Suprema Corte ha reconocido textualmente que dentro de esas actividades normativas las entidades federativas pueden "desarrollar e incluso ampliar" el contenido de derechos humanos,¹¹⁴ no sería consecuente con esos últimos precedentes vetar hoy a priori el desarrollo interpretativo de los derechos humanos a nivel constitucional local.

99. Concluir hoy, por tanto, que todas las normas de carácter general relacionadas con los derechos humanos son responsabilidad exclusiva de la Federación a través del Congreso de la Unión, sería tanto como desconocer la evolución constitucional de años recientes que finalmente, el diez de junio de

¹¹² Artículo 12 de la Constitución de Puebla, (reforma publicada el ocho de septiembre de dos mil seis).

"Las leyes se ocuparán de:...

"IX. Garantizar los derechos de las personas menores de dieciocho años a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito, mediante el establecimiento de un Sistema Integral de Justicia en el que se respeten los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes aplicables. ..."

¹¹³ Artículo 26 de la Constitución de Puebla, (reforma publicada el tres de junio de dos mil nueve).

"...

"Los Poderes Públicos garantizarán el desarrollo integral de la Familia, con sus derechos y obligaciones; atendiendo los contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados, convenciones, y demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano y los ordenamientos secundarios; al tenor de los siguientes principios: ..."

¹¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 84/2015, páginas 26 a 30, y acción de inconstitucionalidad 87/2015, página 45.



dos mil once llevó a los derechos humanos de fuente nacional e internacional a la cúspide del orden jurídico mexicano. Fue precisamente en un entorno de continua descentralización de la tutela de derechos fundamentales donde se gestó la redacción actual del artículo 1o. constitucional.

No se vulnera el principio de universalidad y se favorece el de progresividad

100. La procuraduría afirma que validar la participación de las entidades federativas en la determinación y el alcance del contenido de los derechos humanos vulneraría el principio de **universalidad** porque estos derechos deben ser los mismos en toda la República. Específicamente, afirma que reconocer a la Ciudad de México la atribución para expedir en su Constitución Local normas relativas a los derechos humanos ocasionaría que éstos fueran aplicables de forma diversa y con distinto contenido dependiendo de la región del país en que se encontraran sus titulares.

101. Como ya puede anticiparse, la noción de universalidad que defiende la procuraduría es completamente equivocada. Contrariamente a lo que afirma, el principio de universalidad previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, no significa en modo alguno que todos los derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional mexicano deban interpretarse y materializarse siempre de la misma manera en todas las situaciones o contextos en los que aquéllos tienen aplicabilidad. Además de que no hay un solo indicio normativo de que el propósito del Constituyente hubiera sido la completa homogeneidad en la tutela de los derechos humanos en el territorio nacional, sí existe, en cambio, un amplio consenso tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina en el sentido de que los derechos humanos pueden tener distintas interpretaciones y materializaciones de acuerdo al contexto en el que deben ser aplicados.

102. En primer lugar, el concepto de universalidad plasmado en el artículo 1o. constitucional, como canon interpretativo para los derechos humanos, se refiere esencialmente a que todas las personas –sin distinción por el mero hecho de serlo– gozan de los mismos derechos humanos. Como se dijo en el dictamen del Senado a la reforma que lo introdujo al Texto Constitucional, "*universalidad*



implica que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual.¹¹⁵ Significa, en una frase, que la titularidad de los derechos fundamentales reconocidos por el orden constitucional mexicano no distingue entre la condición social, jurídica o política de las personas. Así se planteó y entendió dicho concepto durante el proceso de discusión que desembocó en el texto vigente de la Constitución Federal.¹¹⁶ Nunca se habló allí, en cambio, de homogeneidad interpretativa, ni mucho menos de modificar el sistema federal mexicano para el efecto de lograr una completa uniformidad en la realización de los derechos humanos. Al contrario, además de que varias de las modificaciones institucionales que acompañaron a estas reformas introdujeron nuevas estructuras que anticipaban una interpretación diferenciada de los derechos humanos a lo largo y ancho de la República Mexicana,¹¹⁷ en los debates del Poder Revisor de la Constitución permanentemente se hizo referencia al concepto de universalidad desarrollado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.¹¹⁸

103. A nivel internacional, la universalidad como característica fundamental y principio interpretativo de derechos humanos ha sido abordada continuamente tanto por la jurisprudencia como por las observaciones de los comités especializados. Lógicamente, sin embargo, dado que el derecho internacional de los derechos humanos es producto de consensos mínimos en la diversidad cultural y política de la comunidad internacional, tampoco en aquellos ejercicios hermenéuticos la universalidad se ha entendido como sinónimo de uniformidad.

¹¹⁵ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos (ver nota 27).

¹¹⁶ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos (ver nota 27). Así como la intervención del senador Santiago Creel Miranda en la segunda lectura del dictamen de mérito, en la que señaló: *"Esta nueva concepción protege a todas las personas sin distinguir su condición social, jurídica o política. Por eso desde el primer enunciado de nuestra Constitución hemos propuesto que el principio de universalidad rijan el ámbito de los derechos humanos en el país ..."*.

¹¹⁷ Por ejemplo, la creación de los Plenos de Circuito en el artículo 94 de la Constitución Federal en un contexto en el que los circuitos judiciales corresponde casi totalmente a la división territorial de las entidades federativas.

¹¹⁸ En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos se señaló: *"... son una responsabilidad del Estado que se ha venido reforzando a través de la firma y ratificación de los tratados internacionales en la materia, que establecen pautas para garantizar una serie de derechos que son universales, inalienables, imprescriptibles e inderogables"* (ver nota 27).



La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha sostenido reiteradamente que el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los países miembros está determinado por realidades específicas y, por tanto, que los derechos humanos deben siempre reinterpretarse en su contexto.¹¹⁹ Asimismo, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha reconocido que las distintas condiciones en cuanto a desarrollo y recursos de los Estados obligados se traducen en medidas diferenciadas de acuerdo a las circunstancias en que las mismas deben ser adoptadas.¹²⁰ Si bien estos dos ejemplos no son exhaustivos, pues tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos como sus intérpretes son muy diversos, ambos evidencian que la noción de universalidad propuesta por la procuraduría dista mucho de la utilizada en el derecho internacional.

104. Finalmente, también la doctrina nacional es consistente en el sentido de que, para su mejor cumplimiento, los derechos humanos deben interpretarse a partir de las necesidades locales.¹²¹ La academia mexicana reconoce que los

¹¹⁹ En el caso de la masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que: "... es dentro del contexto descrito en que sucedieron los hechos del caso, que debe determinarse la observancia por parte del Estado de sus obligaciones convencionales de respeto y garantía de los derechos de las presuntas víctimas". Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas*, sentencia del treinta y uno de enero de dos mil seis, Serie C, número 14, párrafo 131. Asimismo, en el Caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia destacó que: "Además, dichos tratados de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales.". Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas*, sentencia del quince de septiembre de dos mil cinco, Serie C, número ciento treinta y cuatro, párrafo 187.

¹²⁰ En la Observación General Número 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, se señaló que: "Si bien cada Estado Parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la 'propiedad' de los medios elegidos no siempre resultará evidente. Por consiguiente, conviene que los Estados Partes indiquen en sus informes no sólo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más 'apropiadas' a la vista de las circunstancias.". Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General Número 3, la índole de las obligaciones de los Estados Partes*, párrafo 4.

¹²¹ Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez han señalado que: "Podría considerarse que la contextualización y la aparición de ciertos derechos especiales dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad ponen en duda la universalidad de los derechos humanos, pero no es así. El reconocimiento



derechos humanos son el fundamento de validez de un sistema jurídico con innegables diferencias de hecho entre sus habitantes y, por tanto, pugna por cierta flexibilidad para determinar las necesidades específicas de las personas o grupos en condiciones de desventaja.¹²²

105. De este modo, en el caso de la mayoría de los derechos, la necesidad de implementar mecanismos efectivos para la tutela de los derechos humanos en la innegable diversidad cultural, social y política de nuestro país justifica la diferenciación por entidad federativa en este particular y, en consecuencia, legítima la existencia del sistema federal. Asimismo, los procesos democráticos en entidades federativas con niveles menos desarrollados de protección y el libre movimiento de sus habitantes hacia entidades con niveles mayores de protección pueden incentivar una mejora en la tutela de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Así, las prácticas exitosas que se den en un Estado de la República sobre el particular pueden replicarse –o descartarse– por las demás entidades federativas. Lejos de ser nociva, pues, la complejidad inherente a tutelar derechos humanos en el marco de un ordenamiento federal es más bien un potenciador de los mismos. La experiencia ha demostrado que en relación con la tutela de derechos humanos nunca está todo dicho. En la medida en que siempre habrá nuevos retos en este rubro y las entidades federativas puedan servir como una especie de laboratorio virtuoso para superarlos de

de necesidades específicas para estos grupos en condiciones de desventaja sólo tiene como objetivo que dichos grupos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos. El [Derecho Internacional de los Derechos Humanos] da un par de claves para aterrizar el principio de universalidad: la centralidad del sujeto de derechos en su contexto y la reinterpretación de los derechos a partir de las necesidades locales.". Serrano, Sandra y Luis Daniel Vázquez, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad: apuntes para su aplicación práctica", en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Serie doctrina jurídica 609, UNAM, México, dos mil once, página 144 y, en el mismo sentido, Salazar, Pedro et al. (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, (ver nota 92), página 101.

¹²² Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez han señalado que: "La propuesta es pensar la universalidad desde los contextos locales donde se ejercita (sic) el derecho: pensar lo universal a partir de lo local. El uso no diferenciado de los derechos humanos por medio del análisis de los contextos de opresión invisibiliza las diferencias de las personas y sus contextos, lo que resulta en una práctica excluyente contraria a la propia idea de universalidad.". Serrano, Sandra y Luis Daniel Vázquez, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*, segunda reimpresión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, dos mil catorce, página 25.



mejor manera, no es prudente vetar a priori esta posibilidad so pretexto de una supuesta uniformidad que ni siquiera tiene base constitucional.

106. En suma, para responder a la petición específica de la procuraduría en el sentido de que hoy impidamos que en nuestro país los derechos humanos se interpreten y apliquen de manera diferenciada,¹²³ la decisión de que a nivel interno haya materializaciones diferentes de un mismo derecho humano de acuerdo al contexto en el que éste se ejerza, no la toma ni podría haberla tomado esta Suprema Corte al resolver acerca de la validez de los preceptos constitucionales que se ha dado en la Ciudad de México o en cualquier otra entidad federativa. Esa decisión ya la tomó el Poder Revisor de la Constitución Federal al hacer de los derechos humanos de fuente nacional e internacional el parámetro de regularidad constitucional en un sistema federal.

107. De sostenerse la posición de la procuraduría en torno a la exigencia de uniformidad entonces también sería inconstitucional que los Estados de la República emitieran normas generales en esta materia, es decir, serían inválidas todas las partes "dogmáticas" de los treinta y un Estados y no sólo la de la Ciudad de México.

108. La participación activa de las entidades federativas en determinar el alcance y contenido de los derechos humanos no es, por tanto, arbitraria ni tampoco una cuestión perniciosa. Es la consecuencia de la distribución del poder público asumida por el Poder Constituyente Mexicano para favorecer la mayor y más efectiva protección de las personas en el país. En este sentido, si bien todas las entidades federativas están obligadas **como mínimo** a garantizar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, el sistema previsto en la Constitución Federal permite también a cada una de ellas mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos sometidos a su jurisdicción, sin que ello necesariamente represente trato

¹²³ En su escrito de demanda, la procuraduría señala que: "... pues de otra manera se trunca uno de los principios básicos de estos derechos: el ser aplicables por igual y con el mismo contenido a todo habitante sin distinción. ... Permitir diferentes conceptos, en amplitud o extensión, de los derechos humanos, es desconocer el principio de la universalidad como la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos.", página 21.



discriminatorio para quienes no se encuentren allí. El "piso mínimo" que representa la Constitución Federal sigue siendo igual en toda la República.

109. Por otra parte, la participación de las entidades en esta tarea es también uno de los mecanismos adoptados por el Poder Constituyente para cumplir con el principio de **progresividad**. Lejos de "propiciar la injusticia, la desigualdad y la discriminación" como asevera la procuraduría, que algunos derechos humanos puedan tener materializaciones diferenciadas dependiendo de la entidad federativa en que se encuentren sus titulares, permite al Estado Mexicano enfocarse en las necesidades más apremiantes de cada región y, en consecuencia, favorece el mejoramiento gradual del disfrute de los derechos humanos del país en general.

110. Como han sostenido de manera reiterada nuestras dos Salas, el principio de progresividad previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal ordena en términos generales ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.¹²⁴ Si progresividad es fundamentalmente la **obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos**, para los poderes públicos mexicanos, este principio constitucional se traduce, por una parte, en una prohibición general de expedir normas o actos jurídicos que impliquen disminuir el alcance o la protección ya conseguidos en torno a los derechos humanos (no regresividad) y, por otra, un mandato para mejorar continuamente los niveles alcanzados en relación con ellos (progresividad en sentido estricto).¹²⁵ En este sentido, los derechos huma-

¹²⁴ Tesis jurisprudencial 1a./J. 85/2017 (ver nota 34) y la tesis de jurisprudencia 2a. CXXVII/2015 (10a.) (ver nota 38).

¹²⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 34/2015 emitida por el Pleno, de título, subtítulo y texto: "SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU ASPECTO NEGATIVO DE NO REGRESIVIDAD, EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Conforme al principio citado, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental no debe disminuirse. Por otra parte, el derecho humano a la estabilidad en el empleo no es absoluto, pues conforme al artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, el trabajador puede ser suspendido o cesado por causa justificada en los casos previstos en la ley. Ahora bien, la reforma al artículo 3o. constitucional, publicada en el Diario Oficial



nos que integran el parámetro de control de regularidad constitucional representan un "piso mínimo" que debe ser satisfecho inmediatamente y, a su vez, el punto de partida para su desarrollo gradual, es decir, un deber positivo de progresar.¹²⁶ Si bien en la práctica habrá tantas formas de entender e implementar el principio de progresividad como se vayan generando políticas públicas, es

de la Federación el 26 de febrero de 2013, implementó un nuevo sistema de evaluación obligatoria para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio del personal docente, con la finalidad de crear un nuevo modelo educativo que asegure la calidad en el servicio y, con ello, tutelar también el interés superior del menor. Por tanto, si el principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad establece que el grado de tutela para el ejercicio de un derecho no debe disminuirse y el derecho humano a la estabilidad en el empleo no es absoluto, ya que puede limitarse cuando lo permita la ley y por causa justificada, como lo es garantizar el interés superior del menor a obtener una educación de calidad, se concluye que el grado de tutela para el ejercicio del primero de los derechos mencionados no se disminuye cuando se limita su ejercicio por una causa justificada; de ahí que los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, al señalar la posibilidad de que los docentes sean removidos de sus cargos o readscritos a otras áreas, no vulneran el principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad, en relación con el derecho humano a la estabilidad en el empleo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 22, Tomo 1, septiembre de dos mil quince, «con número de registro digital:» 2009992, página 12 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas» y tesis jurisprudencial 2a./J. 41/2017 (10a.) emitida por la Segunda Sala, de título, subtítulo y texto: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO. El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo 1, mayo de dos mil diecisiete, «con número de registro digital:» 2014218, página 634 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas».

¹²⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 85/2017 (ver nota 34).



indiscutible que las materializaciones contextuales o diferenciadas de algunos derechos humanos que conlleva nuestro sistema federal permiten ampliar progresivamente su alcance y protección en general. Esta ampliación se puede dar en al menos tres formas distintas.

111. En primer lugar, la diferenciación del contenido específico de los derechos humanos en función del contexto de cada entidad federativa permite al Estado optimizar el cumplimiento de alguna de las obligaciones generales –promover, respetar, proteger o garantizar– en torno a un derecho humano con independencia de las otras que también derivan de aquél. De este modo se puede potenciar o ampliar el ejercicio de ese derecho humano en la realidad. En determinados contextos, por ejemplo, el alcance de un derecho humano puede aumentar si una entidad federativa tiene la posibilidad constitucional de enfocarse en que sus autoridades lo garanticen mejor y, en consecuencia, dejen provisionalmente en un segundo plano el aumento en su promoción frente a la prioridad más inmediata. También puede ser benéfico para el ejercicio de un derecho humano que una entidad federativa esté facultada para determinar si se encuentra por debajo de sus capacidades reales en relación con el respeto de sus autoridades a un derecho humano y, por tanto, pueda decidir tomar medidas para mejorar en esta obligación sin tener que esperar a que tenga la capacidad para mejorar en las demás. Ante las innegables diferencias tanto en las necesidades como en los recursos de cada entidad federativa, esta posibilidad jurídica facilita la realización del derecho humano respectivo porque permite optimizar la asignación de los recursos para materializarlo en función de las necesidades locales.

112. En segundo lugar, la diferenciación regional de algunos derechos humanos permite ampliar el nivel de goce y ejercicio de un derecho humano en específico frente a otros que en principio tengan la misma jerarquía y validez, pero cuya ampliación sea menos factible en función del contexto de la entidad federativa. Esto no significa en modo alguno que los otros derechos humanos dejen de tener vigencia o que deban descuidarse por las autoridades, pues el nivel alcanzado ya es obligatorio. Significa más bien que en la medida en que una entidad federativa tenga la capacidad de desarrollar nuevas y mejores formas de garantizar un derecho humano, puede incorporarlas a su normativa



local y potenciar el ejercicio del mismo para beneficiar a los habitantes de la entidad.¹²⁷ Si bien el resto de los derechos se mantendrán en sus niveles anteriores, el beneficio obtenido en ese derecho humano en específico se traduce en una mejora en general para los derechos humanos en la entidad federativa. De este modo, también se le da operatividad y cumplimiento al principio de interdependencia de los derechos humanos.

113. Finalmente, íntimamente vinculado con las dos anteriores, la distinta materialización de algunos derechos humanos entre entidades federativas per-

¹²⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2017 emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.—El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los —así llamados— derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros 'objetivos programáticos', sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad (sic) Jurisprudencia obligaciones inmediatas.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo 1, «con número de registro digital:» 2015306, página 191.



mite mejorar el alcance y protección de los mismos en todo el país porque posibilita a las autoridades afrontar de manera más eficiente los problemas estructurales que son propios de cada región de la República. En otras palabras, esta facultad permite a las autoridades reaccionar con mayor celeridad a su contexto para optimizar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos que tienen frente a sus habitantes. No tendría sentido, por ejemplo, prohibir constitucionalmente a las autoridades de una entidad federativa con sequías extremas ampliar la garantía del derecho al agua; o bien en un contexto de pobreza extrema obligar a una entidad federativa a mantener exactamente el mismo estándar del derecho a la vivienda digna y decorosa que el resto de la República a pesar de que con motivo de la diferenciación ese derecho se ha podido garantizar a más personas. El sistema federal permite a las entidades ampliar el ejercicio de esos derechos humanos de acuerdo al contexto local y, en consecuencia, mejorar gradualmente los niveles generales de satisfacción de los mismos en cada una de ellas.

114. Si, como ha sostenido de manera reiterada la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹²⁸ el contexto es decisivo para determinar si un Estado ha procurado todos los medios a su alcance para satisfacer tal o cual derecho humano, entonces también debe ser posible establecer medidas diferenciadas para contextos distintos. Dicho a la inversa, no sería consecuente establecer un estándar uniforme para proteger el mismo derecho humano en contextos distintos, si después se hará hincapié en el contexto para determinar si aquél se vulneró. Las entidades, por tanto, deben poder incrementar sus estándares de alcance y protección de un derecho humano si el contexto fáctico se los permite siempre y cuando ello no implique vulnerar algún precepto de la Constitución Federal. Usando el lenguaje de nuestras tesis, si las entidades federativas constitucionalmente deben ampliar el alcance y la protección de los derechos

¹²⁸ Ver por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas*, sentencia del treinta y uno de enero de dos mil seis, Serie C, número 14, párrafo 131. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas*, sentencia del quince de septiembre de dos mil cinco, Serie C, número ciento treinta y cuatro, párrafo 187 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil nueve, Serie C, número 205, párrafo 463.



humanos "*de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas*", entonces no se pueden negar sin razón de peso las últimas cuando estén dadas las primeras.

115. De este modo, contrariamente a lo que sostiene la procuraduría, sería un completo despropósito anular la Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México con base en un supuesto mandato de homogeneidad para todas las entidades federativas en la materialización de los derechos humanos. Éste desconocería las grandes diferencias contextuales entre las regiones de nuestro país y, por lo mismo, entorpecería de sobremanera el mejoramiento progresivo que sí ordena expresamente la Constitución Federal y para el cual la facultad de expedir normas relativas a los derechos humanos es una herramienta incuestionable.

116. Por todo lo anterior, es infundado el argumento hecho valer por la procuraduría en el sentido de que permitir la multiplicidad de normas en materia de derechos humanos vulnera el principio de seguridad jurídica, pues en términos de lo analizado en el presente apartado, proscribirles dicha posibilidad sería atentatorio de los fines y propósitos de nuestro sistema federal. No se vulnera el principio de seguridad jurídica en la medida en que las normas constitucionales locales nunca pueden válidamente contradecir las disposiciones de la Constitución Federal y aquéllas aplican por igual a todos los habitantes de la respectiva entidad federativa, quienes no se encuentran en disyuntiva alguna entre normas aplicables en dicho territorio, sino que deben interpretarse armónicamente, tal como ordena el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional.

3) ¿Puede la Ciudad de México en su carácter de entidad federativa "autónoma" y sede de los Poderes de la Unión ampliar derechos humanos y crear derechos nuevos?

117. La Procuraduría General de la República afirma que el estatus constitucional de la Ciudad de México como "entidad federativa autónoma pero no soberana" y sede de los Poderes de la Unión le impide establecer un catálogo de derechos humanos. Argumenta que la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, no buscaba crear un nuevo Estado de la República, sino simplemente ampliar la autonomía de la capital. Sostiene que la



autonomía implica límites para adecuarse a los valores, principios y mandatos de la Constitución Federal y, además, que dentro del sistema constitucional mexicano hay una naturaleza jurídica diversa de la Ciudad de México y de los Estados. Por estas razones, afirma, no puede expedir normas que determinen el alcance y contenido de los derechos humanos, sino que debe limitarse únicamente a su goce y protección.

118. Estimamos que también este planteamiento es incorrecto. Además de que la distinción entre autonomía y soberanía es prácticamente irrelevante para las obligaciones de derechos humanos de las entidades federativas, la evolución del régimen político de la capital de la República en la Constitución Federal confirma que la ciudad tiene plenas atribuciones para expedir normas relacionadas con derechos humanos en su Constitución.

La Ciudad de México tiene facultades en derechos humanos aunque sea una entidad federativa "autónoma" y no "soberana"

119. La Constitución Federal en efecto caracteriza o denomina a los Estados de la República como "soberanos" y a la Ciudad de México como entidad "autónoma". Sin embargo, consideramos que tal distinción conceptual, para efectos de determinar el ámbito de atribuciones que corresponde a unos y a otra es intrascendente.

120. Desentrañar el significado de ambas categorías resultaría un ejercicio teórico o doctrinario que estimamos poco abonaría a la solución de la interrogante constitucional que nos ocupa. Ciertamente es que todos los contenidos de la Constitución Federal deben tomarse en cuenta e interpretarse de manera sistemática. Pero tan solo una somera aproximación revela que el alcance que la procuraduría pretende asignarles no encuentra asidero constitucional.

121. La calificativa que la Constitución Federal otorga a los Estados se aleja de la concepción clásica de "soberanía" que significa una independencia hacia el exterior –haciendo de los otros Estados-nación sus pares– y una supremacía hacia el interior –creando un poder sin par en el territorio estatal–. Un rápido recorrido por nuestro Texto Constitucional demuestra que en forma alguna los Estados que conforman la República Mexicana son soberanos bajo tal entendimiento ni el que pretende sustentar la procuraduría.



122. La Constitución Federal de mil novecientos diecisiete, se diseñó con base en un anhelo de hacer realidad el federalismo que, al parecer de los Constituyentes, en la práctica sólo quedaba en el papel.¹²⁹ Ello explica que a la par de la definición de las facultades que serían exclusivas de la Federación (que fueron muy contadas), se incluyeron muy pocas directrices o normas sobre el régimen interior de los Estados.¹³⁰

123. Sin embargo, en los cien años que han trascurrido observamos una realidad muy distinta. A través de múltiples reformas no sólo se han acotado las atribuciones o competencias materiales de los Estados, sino que también se establecieron múltiples reglas, principios y bases relativos a su régimen y organización internos. Al efecto, los Estados deben:

- Contar con gobernadores electos de manera directa, por periodos de seis años, sin posibilidad de reelegirse y conforme a requisitos de elegibilidad previamente establecidos a nivel constitucional.¹³¹

¹²⁹ En el discurso inaugural del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza destacó: *"Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno Federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas."* Discurso y entrega de proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, presentado el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis ante el Congreso Constituyente en su Junta Inaugural.

¹³⁰ En el texto original del artículo 115 de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete, únicamente se previó como limitante lo siguiente: duración de cuatro años de gobernadores y prohibición de reelección, así como los requisitos para ser elegible a ese cargo; integrantes de Legislaturas proporcional a sus habitantes, pero no menor de quince y siempre con integrantes propietarios y suplentes.

¹³¹ **Artículo 116 de la Constitución Federal.**

"El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



- Contar con órganos legislativos unicamerales, integrados conforme a fórmulas constitucionalmente impuestas y por principios de mayoría relativa y representación proporcional.¹³²
- Obedecer los requisitos que para ser Magistrados del Poder Judicial ordena la Constitución, incluyendo los impedimentos.¹³³

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. ..."

¹³² **Artículo 116 de la Constitución Federal.**

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución. ..."

¹³³ **Artículo 116 de la Constitución Federal.**

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.



- Ceñirse a las reglas generales sobre la organización, facultades y hacienda pública de los Municipios.¹³⁴

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. ..."

¹³⁴ **Artículo 115 de la Constitución Federal.**

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corres-



- Crear órganos con autonomía en materia de transparencia y acceso a la información, protección de derechos humanos y electoral.¹³⁵

pondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. ..."

¹³⁵ **Artículo 116 de la Constitución Federal.**

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el



- Tener un órgano de fiscalización superior con autonomía técnica y de gestión.¹³⁶
- Crear un sistema local anticorrupción que funcione bajo los principios de la legislación emitida por el Congreso de la Unión.¹³⁷
- Permitir la reelección consecutiva de los integrantes de sus Congresos.¹³⁸
- Sujetarse a reglas generales establecidas por el Congreso de la Unión en materias de contabilidad gubernamental, disciplina financiera, responsabilidades administrativas, electoral, archivos, mejora regulatoria, entre otras.¹³⁹

Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

¹³⁶ **Artículo 116 de la Constitución Federal.**

" ...

"II. ...

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. ..."

¹³⁷ **Artículo 113 de la Constitución Federal.**

"El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

" ...

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

¹³⁸ **Artículo 116 de la Constitución Federal.**

" ...

"II. ...

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ..."

¹³⁹ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

" ...



- Respetar los principios que ordenan adoptar un régimen republicano y de división de poderes; que cuiden las garantías de independencia judicial, que respeten los procesos democráticos y representativos al aprobar sus leyes y que observen y respeten el estado laico, entre otros.

124. Además, si bien los Estados cuentan con una esfera residual de competencias en todo lo que no se encuentre reservado a la Federación, lo cierto es que el campo de actuación de los Estados se ha visto seriamente reducido en las últimas dos décadas a través de reformas constitucionales que han "federalizado" un número importante de materias o las han convertido en materias concurrentes o de unificación regulatoria en todo el país. Ello, sin contar las prohibiciones expresas también señaladas puntualmente en la Constitución.

"XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

"...

"XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

"...

"XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria; ..."



125. ¿Es soberano un Estado cuyas atribuciones expresas, residuales y prohibiciones competenciales están delimitadas por otro orden de gobierno? ¿Existe soberanía cuando la Constitución Federal impone a los Estados múltiples reglas y principios sobre su régimen interior y su organización?

126. Creemos, por tanto, que la característica de "soberanía" de los Estados que componen nuestra Unión no puede servir de parámetro para dilucidar si éstos pueden legislar o emitir normas sobre derechos humanos, en contraposición a la Ciudad de México, en su condición de entidad "autónoma".

127. La propia ciudad también se encuentra sujeta a reglas, principios y bases sobre su competencia y su régimen y organización internos. La gran mayoría son idénticos a los que aplican para los Estados, aunque encontramos diferencias puntuales:

- La ciudad es la capital del país y sede de los Poderes Federales.¹⁴⁰
- La ciudad está obligada a garantizar el ejercicio de las facultades de los Poderes Federales.¹⁴¹
- La ciudad debe obtener autorización del Congreso de la Unión para tratar financiamientos.¹⁴²

¹⁴⁰ **Artículo 44 de la Constitución Federal.**

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

¹⁴¹ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

"...

"B. Los Poderes Federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.

"El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Federales. ..."

¹⁴² **Artículo 73 de la Constitución Federal.**



- El presidente de la República tiene la facultad de remover al jefe de la policía capitalina.¹⁴³

- La ciudad no tiene como base de división territorial a los Municipios, sino que cuenta con alcaldías, respecto de las cuales se establecieron toda una serie de disposiciones y regulaciones constitucionales.¹⁴⁴

- La división competencial entre el gobierno central de la ciudad y las alcaldías se delega a la Constitución capitalina (mientras que en los Estados la

"El Congreso tiene facultad:

" ...

"VIII. En materia de deuda pública, para:

" ...

"2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública. ..."

¹⁴³ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

" ...

"B. ...

"Corresponde al jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

"En la Ciudad de México será aplicable respecto del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta base."

¹⁴⁴ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

" ...

"VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política Local.

"El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local. ..."



distribución competencial con Municipios se determina a nivel constitucional federal.¹⁴⁵

¹⁴⁵ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

"...

"VI. ...

"La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

"a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

"b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes.

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

"Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

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

"e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

"f) Los alcaldes y concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. ..."



- La hacienda pública de la ciudad y las alcaldías es unitaria.¹⁴⁶

- El Congreso de la Unión puede legislar en lo relativo a la coordinación entre los Poderes Federales y Locales y la Cámara de Diputados deberá asignar recursos para apoyar a la ciudad en sus funciones de capital.¹⁴⁷

128. Estas diferencias, a nuestro juicio, evidencian con contenidos normativos explícitos y claros de rango constitucional, la distinción que existe entre la "soberanía" de los Estados y la "autonomía" de la Ciudad de México. Más allá de acepciones o conceptos que pueden interpretarse bajo diferentes ópticas y doctrinas constitucionalistas, lo cierto es que nuestro Texto Constitucional encierra las claves para obtener de manera objetiva lo que cada uno de esos términos significa para efectos constitucionales y, sobre todo en el caso que nos ocupa, para explicar si alguna atribución, facultad o materia se encuentra o no dentro de su esfera competencial.

129. En otras palabras, la llamada "soberanía" de los Estados llega a, o se extiende hasta el punto en que se ubican los límites, principios y reglas que les impone la Constitución Federal. De igual forma y tratándose de la Ciudad de México, su "autonomía" alcanza hasta los límites, principios y reglas aplicables en general a las entidades federativas, sumados a aquellos que se le estable-

¹⁴⁶ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

"...

"V. La administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la administración pública centralizada también tendrá carácter unitario. ..."

¹⁴⁷ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

"...

"B. ...

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los Poderes Federales y los Poderes Locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

"La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio. ..."



cieron en particular en su calidad de capital nacional y sede de los Poderes Federales.

130. Nótese que uno de los puntos esenciales de la reforma política de la Ciudad de México fue precisamente la parte competencial, en la que se homologó la Ciudad de México al régimen residual aplicable a los Estados, es decir, se revirtió la única disposición que hubiese podido sostener que la capital tenía facultades legislativas limitadas. En otras palabras, la capital de la República dejó de ser una entidad federativa con atribuciones conferidas de manera expresa y se volvió una en la que se entienden reservadas todas aquellas facultades que no estén conferidas a la Federación en términos del artículo 124 constitucional.

131. En tal virtud, rechazamos que la Ciudad de México no pueda ampliar derechos humanos o establecer nuevos derechos simplemente porque es una entidad "autónoma" y no "soberana". Para determinar si cierta facultad o competencia se ubica dentro del campo de acción permitido a los Estados y a la ciudad, debe atenderse precisamente a las fronteras trazadas en el Texto Constitucional.

132. Si, como ya se dijo, las entidades federativas pueden emitir normas generales relativas a los derechos humanos, entonces también la Ciudad de México tiene esta facultad. No se advierte que las diferencias antes señaladas incidan en forma alguna en este tema.

La evolución histórico-política de la Ciudad de México confirma que su órgano constituyente sí puede expedir normas de derechos humanos

133. La evolución histórica del régimen político de la Ciudad de México en la Constitución Federal ha caminado decididamente en el sentido de fortalecer que las autoridades locales rindan cada vez más cuentas a la ciudadanía de la capital y cada vez menos a los órganos federales que habían fungido como intermediarios entre la población y las autoridades capitalinas. En cien años, éstas han pasado de ser un mero apéndice de los Poderes de la Unión sin responsabilidad directa ante los ciudadanos de la capital, a una entidad federativa con plena autonomía constitucional y con una ciudadanía empoderada para exigir cuentas a las autoridades locales.



134. Concretamente, cuando se aprobó la Constitución Federal en mil novecientos diecisiete, el Congreso de la Unión tenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y su Poder Ejecutivo estaba a cargo de un gobernador designado libremente por el Ejecutivo Federal.¹⁴⁸ En mil novecien-

¹⁴⁸ **Artículo 73 de la Constitución Federal, (texto original publicado el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete).**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

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

"3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

"4a. Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

"En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se sustituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los Jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

"A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuída (sic) durante su encargo.

"5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

Artículo 89 de la Constitución Federal, (texto original publicado el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete).

"Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

"...

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes."



tos veintiocho, el Gobierno del Distrito Federal incluso pasó a estar a cargo del presidente de la República.¹⁴⁹ Si bien en mil novecientos setenta y cuatro se establecieron ciertas bases al Congreso de la Unión para la elaboración de las leyes del Distrito Federal,¹⁵⁰ el control absoluto de la Federación sobre los destinos de la capital se mantuvo durante casi todo el siglo XX.

135. Hace tres décadas; sin embargo, comenzó a nivel constitucional federal un proceso gradual de empoderamiento ciudadano para los habitantes de la capital de la República que continúa hasta nuestros días. En específico, en mil novecientos ochenta y siete se aprobó una reforma constitucional que les permitió elegir democráticamente a ciertos representantes locales. Estos funcionarios –conocidos coloquialmente como "asambleístas"– primero sólo tendrían

149 Artículo 73 de la Constitución Federal, (reforma publicada el veinte de agosto de mil novecientos veintiocho).

"El Congreso tiene la facultad:

" ...

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. ..."

150 Artículo 73 de la Constitución Federal, (reforma publicada el ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro).

"El Congreso tiene la facultad:

" ...

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

"1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

"2a. (Derogada el ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro)

"3a. (Derogada el ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro)

"4a. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.



facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en ciertas materias establecidas taxativamente en la Constitución Federal, así como para proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.¹⁵¹ Sin embargo, poco tiempo

"En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán éstos (sic) sustituidos (sic) mediante nombramiento que el presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

"En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la ley orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

"Los Jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

"La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuída (sic) durante su encargo.

"Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

"5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente. ..."

¹⁵¹ **Artículo 73 de la Constitución Federal, (reforma publicada el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete).**

"El Congreso tiene la facultad:

"...

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

"...

"3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

"Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

"La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

"Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.



después la Asamblea de Representantes del Distrito Federal recibió facultades para expedir leyes en sentido formal y material y compartió la función legislativa

"Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

"Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

"A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

"B) Proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

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

"D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

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

"F) Formular las peticiones (sic) que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestión ciudadana;

"G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión;

"H) Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;



en la capital con el Congreso Federal.¹⁵² Los años siguientes el proceso continuó en la misma dirección. En mil novecientos noventa y siete, por ejemplo, los

"I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior; y,

"J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

"Las iniciativas que la asamblea de representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

"Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

"La asamblea de representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del presidente de la República.

"A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la asamblea, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

"Los representantes a la asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

"4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

"Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

"La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del Gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles. ..."

¹⁵² **Artículo 73 de la Constitución Federal, (reforma publicada el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres).**

"El Congreso tiene la facultad:

"...

"VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la asamblea de representantes. ..."

Artículo 122 de la Constitución Federal, (reforma publicada el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres).



"El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"...

"IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

"a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al jefe del Distrito Federal y al presidente de la República para su sola publicación;

"b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

"La asamblea de representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

"Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

"Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

"Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal;

"c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la asamblea de representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

"La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la asamblea de representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la asamblea de representantes;

"d) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal;

"e) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

"f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

"g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así



ciudadanos del Distrito Federal pudieron elegir por primera vez a su jefe de Gobierno ¹⁵³ y, en dos mil nueve, la asamblea de representantes recibió la facultad de discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal.¹⁵⁴

136. La reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis es el evento más reciente en este proceso. Esta transformación no fue simplemente nominal. Con ella se les otorgó a los ciudadanos de la capital la posibilidad de elaborar –a través de una Asamblea Constituyente electa democráticamente– una Constitución propia y, así, de asumir casi por completo la respon-

como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y,

"h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución. ..."

¹⁵³ **Artículo séptimo transitorio de la reforma a la Constitución Federal publicada el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.**

"El jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000."

¹⁵⁴ **Artículo 122 de la Constitución Federal, (reforma publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve).**

"Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

"...

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

"Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

"...

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"...

"b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución. ..."



sabilidad de los destinos de la capital. En otras palabras, con esta reforma se dio un paso decisivo para que fuera el pueblo de la Ciudad de México quien, a través de sus representantes populares más cercanos, tome las decisiones más trascendentales para la entidad. Tan es así que, como se dijo, con dicha reforma la capital pasó a formar parte del régimen residual de asignación de competencias que establece el artículo 124 constitucional.

137. Si bien, la Ciudad de México mantiene hoy algunas diferencias con los Estados de la República, éstas son justo las que el Constituyente Federal ha considerado el mínimo indispensable para garantizar que la entidad federativa funcione adecuadamente como capital de la República y sede de los Poderes de la Unión. Aquéllas no tienen que ver, en cambio, con tratar distinto a los habitantes de la capital, ni con reconocerles menos capacidad de autogobierno que a los del resto de las entidades federativas.

138. En vista de lo anterior, una hipotética exclusión del Poder Constituyente de la Ciudad de México en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en el ámbito de competencias de la capital implicaría claramente una regresión en el desarrollo democrático que ha experimentado en años recientes la entidad federativa. La prohibición de expedir normas generales relativas a derechos humanos no solamente bloquearía uno de los principales mecanismos de rendición de cuentas que se han impuesto gradualmente a los legisladores capitalinos. También petrificaría la discusión pública a la que siempre debe estar sujeta la progresiva realización de los derechos humanos en las entidades federativas.

139. Las diversas y sucesivas reformas del otrora Distrito Federal y hoy Ciudad de México no pueden ser entendidas sino bajo el contexto de dotar de representatividad a la ciudadanía capitalina, de empoderarla para que ésta se dé las leyes que la regirán, al igual que lo hacen los ciudadanos del resto de las entidades federativas. Así, la exclusión del Poder Legislativo en el proceso sería no sólo un atentado contra la legitimidad democrática del orden jurídico de la ciudad, sino una completa falta de reciprocidad del Estado Mexicano con los capitalinos. Éstos continuarían sujetos, por un lado, a todas las obligaciones que se le imponen desde fuera, pero no tendrían la posibilidad de darse derechos ni, por tanto, de explorar nuevas y mejores maneras para ejercerlos.



140. La reforma a la Constitución Federal que en enero de dos mil dieciséis convirtió al Distrito Federal en Ciudad de México, tuvo como intención principal transformar la naturaleza jurídica de la capital de la República para asimilarla en la medida de lo posible al resto de las entidades federativas. En palabras de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, se buscaba "*que el conjunto de facultades y obligaciones que se establecen en la Constitución General de la República para los Estados, resulten aplicables a la Ciudad de México y a sus ámbitos de gobierno*".¹⁵⁵

141. En esta tesitura, contrariamente a lo que afirma la procuraduría, el artículo 122, apartado A, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, jamás menciona que la Constitución Política de la Ciudad de México "se debe limitar" a establecer normas y garantías que posibiliten el goce y la protección de los derechos humanos conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional. Al contrario, su literalidad indica que aquélla "establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución". La obligación de normar y garantizar el goce y la protección de los derechos humanos del parámetro, como se establece en este precepto, claramente no es una expresión sinónima a prohibir ampliar esos derechos humanos ni tampoco a prohibir crear nuevos derechos. En la medida en que la proposición normativa del verbo "establecerá" no se acompaña de algún adverbio en sentido limitativo –como pudiera ser "solamente", "únicamente" o "exclusivamente"–, el abanico de significados posibles del precepto comprende la facultad de establecer cuestiones adicionales a los derechos humanos y, más relevante para el caso que nos ocupa, normas y garantías para el goce y la protección de *otros* derechos en conformidad con el artículo 1o.; conviene asimismo precisar que la locución "conforme a" –como se prevé explícitamente que debe ser la relación entre la Constitución capitalina y el artículo 1o. de la Constitución Federal– no tiene la acepción de "idéntico a". Así, la literalidad del

¹⁵⁵ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, presentado el quince de diciembre de dos mil catorce ante la Cámara de Senadores (Origen), que culminó en la reforma constitucional en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.



precepto en comento sin lugar a dudas permite interpretarlo de forma no limitativa.

142. Por otra parte, la génesis del párrafo constitucional en comento también sugiere que éste debe interpretarse en el sentido de que la Ciudad de México puede ampliar derechos del parámetro y crear nuevos. Dicho párrafo es producto de la multicitada reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Si bien una redacción similar fue propuesta sin mayor aclaración en dos de las nueve iniciativas que se consolidaron para iniciar el procedimiento de reforma a la Constitución Federal (las iniciativas de los senadores Miguel Barbosa¹⁵⁶ y Mario Delgado),¹⁵⁷ el dictamen de la Cámara de Origen inicialmente no lo contenía. Fue hasta después de diversas reuniones celebradas por las comisiones correspondientes que se introdujo como una de las cinco modificaciones al dictamen que finalmente prevalecieron. Las comisiones consideraron pertinente "*formular un señalamiento específico en el texto propuesto para el artículo 122 constitucional, en tanto base específica de la Norma Suprema de la Ciudad de México, en el sentido de realizar una referencia explícita al régimen de los derechos humanos en la capital de nuestro país*".¹⁵⁸ Si, como recién se mencionó, el propósito de las reformas constitucionales de enero de dos mil dieciséis fue que las facultades y obligaciones de los Estados fueran aplicables a la Ciudad de México, y no hay indicio alguno en todo el procedimiento de que el propósito de su incorporación fuera efectivamente prohibir a la Constitución Política de la Ciudad de México ampliar los derechos humanos o crear derechos nuevos, entonces debe favorecerse la interpretación que lo permita.

¹⁵⁶ La iniciativa proponía el párrafo siguiente: "En términos de lo que dispone el artículo 1o. de esta Ley Fundamental, la Constitución Política de la Ciudad de México incorporará los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y establecerá las más amplias garantías para su protección."

¹⁵⁷ La iniciativa proponía el párrafo siguiente: "La Constitución Política de la Ciudad de México preverá los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y establecerá las más amplias garantías para su protección."

¹⁵⁸ Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, de veinticinco de marzo de dos mil quince.



143. Finalmente, como ya se mencionó en el punto anterior de este apartado, las normas constitucionales tienen que interpretarse sistemáticamente en tanto que forman parte de un sistema complejo. De este modo, el párrafo aludido no puede interpretarse aisladamente de los artículos 1o., 73, 124 y, desde luego, del resto del propio artículo 122. El cambio más evidente de la reforma constitucional de dos mil dieciséis es que la Ciudad de México pasó a ser parte del régimen residual del artículo 124 y, por tanto, el artículo 122 debe interpretarse sistemáticamente con aquél en el sentido de que la capital tiene facultades residuales y operan todas las restricciones que tienen los Estados de la República. Que no exista una disposición similar para los Estados en el artículo 116 constitucional no puede hacer por sí mismo de la norma del artículo 122 una prohibición para legislar en ese rubro. La incorporación del párrafo en la sistemática de la Constitución Federal se explica porque el proceso constituyente de la Ciudad de México fue el único posterior a la trascendental reforma de junio de dos mil once y con ello se quiso asegurar que los derechos humanos del parámetro de regularidad constitucional quedaran garantizados en la Constitución Local.¹⁵⁹

144. Así, queda claro que el Poder Revisor de la Constitución Federal en dos mil dieciséis no tenía la intención de diluir en modo alguno las obligaciones generales que tenía el Distrito Federal frente a sus habitantes en materia de derechos humanos a raíz de la reforma constitucional de dos mil once. Por el contrario, en las cerca de cincuenta modificaciones a los artículos de la Constitución Federal que se aprobaron en relación con la reforma política de la Ciudad de México, no se advierte disposición alguna que indique tal pretensión. En cambio, en aquellas modificaciones sí se canalizan expresamente obligaciones en materia de derechos humanos para ser cumplidas directamente por el Poder

¹⁵⁹ En el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, presentado el nueve de diciembre de dos mil quince ante la Cámara de Diputados (Revisora), que culminó en la reforma constitucional en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se señaló que: "Como se ha mencionado, la Reforma Política del Distrito Federal es de gran trascendencia dentro de la historia política y contemporánea de nuestro país, se trata sin duda uno de los factores que incorporarían a dicha entidad en un ámbito democrático, pues se erige como mecanismo jurídico a través del cual los habitantes del Distrito Federal dejarán de ser «ciudadanos de segunda» y se convertirán en ciudadanos que tendrán los mismos derechos que los mexicanos de los otros Estados.", página 68.



Constituyente capitalino.¹⁶⁰ Se buscó, en otras palabras, que las autoridades locales de la ciudad asumieran frente a los ciudadanos responsabilidades que anteriormente estaban depositadas en los Poderes de la Unión.

145. En conclusión, si la reforma constitucional de enero de dos mil dieciséis no buscó flexibilizar ni diluir en modo alguno las obligaciones de la entidad federativa en materia de derechos humanos frente a sus habitantes, entonces debe estimarse que la Ciudad de México tiene hoy día todas las obligaciones generales que en materia de derechos humanos tienen los Estados del país. Aunque está claro que la Ciudad de México no es en sentido estricto un Estado, pues preserva algunas particularidades en tanto capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, aquéllas no tienen incidencia en sus obligaciones generales en materia de derechos humanos. Por tanto, en este rubro la Ciudad de México tiene una responsabilidad prácticamente idéntica a la del resto de las entidades federativas y, como ellas, atribuciones para expedir normas constitucionales encaminadas a cumplirla. Como se señaló precisamente, su carácter autónomo es irrelevante para efectos de las obligaciones de derechos humanos que la capital tiene frente a sus habitantes.

146. Recapitulando, un análisis detallado del estatus constitucional de la capital de la República lleva a concluir que esta entidad federativa puede, al igual que el resto de los Estados de la República, reconocer, conceptualizar, matizar, ampliar, desarrollar o incluso crear derechos humanos, así como establecer principios relacionados con ellos, siempre y cuando esto no contradiga el parámetro de regularidad constitucional. En relación con el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, la capital no tiene diferencia sustancial

¹⁶⁰ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

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

"I. ...

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución. ..."



con los Estados. Así, la procuraduría claramente se equivoca cuando afirma que la Constitución de la ciudad debe limitarse al goce y protección de los derechos humanos reconocidos a nivel federal. Esto no se sigue de la letra del artículo 122 ni mucho menos de las disposiciones de la Constitución Federal en su conjunto.

4) ¿Cuáles son los límites de la Ciudad de México para ampliar derechos humanos y crear derechos nuevos en su Constitución Local?

147. Una vez zanjado que el Constituyente de la Ciudad de México en general no está impedido para ampliar derechos humanos o crear derechos nuevos, la siguiente cuestión a desentrañar es hasta qué punto la Constitución Política de la Ciudad de México puede llevar a cabo esta actividad normativa.

148. Las limitaciones a las entidades federativas para regular derechos humanos en los ordenamientos locales dependen de la formulación específica de cada derecho fundamental en el Texto Constitucional federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano. Como criterio general, mientras más desarrollado esté un derecho fundamental por las normas del parámetro de regularidad constitucional, menos margen de maniobra tendrán los órganos de las entidades federativas para ampliarlo a través del derecho local.

149. De este criterio general de análisis, se derivan al menos tres directrices más definidas para determinar en abstracto los límites que impone la Constitución Federal a las normas de la capital que pretendan ampliar derechos humanos o crear derechos nuevos. Éstas no pretenden ser exhaustivas para todos los problemas que se puedan presentar en un futuro. Son sólo las más evidentes y un primer paso para resolver la cuestión que hoy se nos presenta, reconociendo que conforme se decidan nuevos casos, los tribunales federales y esta Suprema Corte sin lugar a dudas enriquecerán y complementarán estos criterios.

a) Facultades exclusivas de la Federación

150. Las normas que expida la Ciudad de México no pueden ampliar ni crear derechos humanos cuando la competencia legislativa respectiva –es



decir, normativa o regulatoria– se haya reservado en exclusiva para la Federación por la Constitución Federal.

151. Dicho a la inversa, si el orden constitucional establece una competencia regulatoria exclusiva –expresa o implícita– para la Federación en alguna materia que involucre al derecho humano en cuestión, las entidades federativas están impedidas para crearlo o ampliarlo. Como sostuvimos recientemente,¹⁶¹ aunque las entidades federativas ciertamente deben proteger y garantizar los derechos humanos "*en el ámbito de sus competencias*", nunca pueden hacerlo fuera de aquél.

152. Este límite se explicará con mayor detalle en el siguiente apartado de esta resolución, a partir de las impugnaciones concretas que sobre el tema de invasión de competencias planteó la Procuraduría General de la República.

b) Identidad y contenido esencial de un derecho humano

153. En segundo lugar, también en línea con nuestro desarrollo jurisprudencial de los últimos años,¹⁶² las normas que expida la Ciudad de México en materia de derechos humanos no deben alterar la identidad ni el contenido esencial de algún derecho humano reconocido por la Constitución y/o los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

154. Los derechos humanos en las Constituciones Locales no tienen siempre que reproducir palabra por palabra el texto del parámetro de regularidad constitucional. Sin embargo, si en la normativa local hubiera una alteración de la configuración de un derecho humano a tal grado que lo tornara irreconocible según la práctica jurídica constitucional y convencional, es decir, que lo redefiniera en relación con las normas del parámetro de regularidad constitucional, tal regulación sería inconstitucional por alterar la identidad de ese derecho. Esto ocurrirá cuando el reconocimiento o la ampliación de un derecho

¹⁶¹ Acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, páginas 116 a 117.

¹⁶² Contradicción de tesis 350/2009, página 38, acción de inconstitucionalidad 84/2015, páginas 26 a 30, y acción de inconstitucionalidad 87/2015, página 45.



humano en el ordenamiento de la entidad federativa se den en oposición manifiesta a la caracterización o definición que les otorgan las normas constitucionales y convencionales o cuando se opongan abiertamente a la interpretación plasmada en la jurisprudencia de esta Suprema Corte en materia de derechos humanos.

155. La variedad de derechos humanos ciertamente es amplísima y, por tanto, establecer cuál debe ser la relación entre ellos en un contexto determinado reviste evidente complejidad. Es esa misma complejidad la que da a las entidades federativas la posibilidad de experimentar nuevas y mejores formas de proteger y garantizar derechos humanos a través de las normas jurídicas locales. No obstante, la obligación constitucional de las autoridades de las entidades federativas de proteger y garantizar derechos humanos en el ámbito de sus competencias quedaría en el limbo si los ordenamientos locales más bien desnaturalizaran aquello que la Constitución Federal pretende que protejan y garanticen.

156. Las entidades federativas deben cuidar en todo momento que al formular derechos fundamentales en sus constitucionales locales siempre haya correspondencia con la caracterización que en conjunto le otorgan a esos derechos las normas constitucionales, convencionales y las establecidas por la jurisprudencia constitucional. El Constituyente Local debe ser estudioso del desarrollo jurisprudencial constitucional y estar en todo momento al tanto de los criterios en materia de derechos humanos.

157. Íntimamente vinculado con el análisis de identidad se encuentra el examen de afectación al núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental. Este ejercicio asegura, en pocas palabras, que la configuración a nivel local de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales nunca pueda realizarse de forma tal que alguno de ellos carezca del contenido mínimo que requiere el parámetro de regularidad constitucional. El núcleo esencial de un derecho humano es el estándar mínimo que rige en toda la República y, por decirlo de una manera, la alarma más evidente de que la actividad normativa de una entidad federativa ha sobrepasado los límites constitucionales. Aquélla se activa cuando las normas locales inciden en



el "piso mínimo" de contenido normativo que resulta indispensable para la satisfacción de un derecho humano y, por lo mismo, que nunca podría estar condicionado a situación o contexto alguno independientemente de la justificación que se dé.

158. Si, por ejemplo, las normas que buscan ampliar o crear un derecho fundamental en el ámbito de una entidad federativa lo formularan de tal modo que en abstracto hicieran evidente que otro derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal o los tratados internacionales ya no podrá ejercerse en caso alguno, o con los contenidos mínimos que marca el parámetro, entonces dichas normas locales perturbarían el núcleo esencial de ese último derecho humano y, por tanto, serán inconstitucionales. Dicho en términos más coloquiales, al crear o ampliar derechos humanos las entidades federativas no pueden convertir otros derechos fundamentales en supuestos puramente hipotéticos y sin aplicación real. No existe fin constitucional alguno, ni siquiera otro derecho humano reconocido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, que justifique que una entidad federativa –en este caso la Ciudad de México– altere el núcleo y con ello vacíe de contenido un derecho humano del parámetro.

c) Funciones de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales

159. Finalmente, las normas de la Ciudad de México que creen o amplíen derechos humanos transgreden los límites constitucionales si obstaculizan las funciones de la entidad federativa como capital de la República y sede de los Poderes Federales.

160. Como ya se mencionó, el régimen constitucional de la Ciudad de México se modificó en enero de dos mil dieciséis para asemejar el estatus jurídico de la capital de la República al del resto de las entidades federativas del país. No obstante, la reforma constitucional en comento no equiparó completamente a la ciudad con el resto de los Estados. Al contrario, aún se mantienen en la Constitución General de la República importantes diferencias con aquéllos y,



además, varias de ellas tienen implicaciones en las facultades de los poderes de la Ciudad de México.

161. Una de las diferencias más evidentes que la Ciudad de México tiene con el resto de las entidades federativas está regulada con cierto detalle en el apartado B, del artículo 122 de la Constitución Federal. Se trata de la función que esta entidad federativa tiene en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión. En específico, la Constitución Federal obliga expresamente a la Ciudad de México a garantizar en todo tiempo las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Federales.

162. De este modo, si la creación o la ampliación de un derecho humano en la legislación local conllevan una interferencia manifiesta, directa y material para el adecuado desarrollo de las facultades constitucionales de algún Poder Federal en la capital, dicha regulación transgrede los límites constitucionales.

163. Por último y para concluir el estudio en este apartado, la procuraduría exhorta a que al resolver este planteamiento general de invalidez de la "carta de derechos" y todos sus otros cuestionamientos específicos se tenga en cuenta que las probabilidades de éxito de la Constitución Política de la Ciudad de México resultan nulas porque no responde a la realidad de los ciudadanos que pretenden registrar. Afirma, en pocas palabras, que su contenido es utópico.

164. Este planteamiento no tiene sustento constitucional alguno. Al Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos no le corresponde evaluar consideraciones políticas subjetivas ni mucho menos servir como corrector de estilo, sino que su labor es calificar la compatibilidad de las normas de la Ciudad de México con la Constitución Federal.

165. Al reconocer la facultad de la Ciudad de México para ampliar derechos humanos y crear derechos nuevos (atribución que conforme a lo antes explicado también poseen los Estados de la República) no se pasa por alto las implicaciones que tal decisión conlleva.



166. Primero, que estos derechos humanos (que podríamos denominar "locales") son y deben ser exigibles por los ciudadanos ante las autoridades,¹⁶³ con las particularidades de cada caso.

167. Segundo e íntimamente vinculado con lo anterior, el establecimiento de derechos subjetivos con una jerarquía superior a todas las demás normas del ámbito local conlleva importantes implicaciones jurídicas, presupuestarias, económicas, culturales, sociales, de Estado de derecho y de otra índole que las autoridades capitalinas no podrán soslayar. Este tipo de derechos locales, reconocidos como derechos humanos por el Constituyente capitalino, gozarían en la ciudad prima facie de la protección especial que les otorga a los derechos humanos el orden constitucional de nuestro país. Por tanto, al crear y ampliar derechos en su Norma Fundamental, el Constituyente Local debe calcular en consciencia las obligaciones e implicaciones financieras y de otro tipo que el gobierno de la entidad asume con motivo de dichas adiciones, pues los derechos creados serían reclamables o exigibles por sus habitantes, incluso ante los tribunales, sin perder de vista, desde luego, el principio de progresividad y los demás principios rectores en la materia.

168. En atención a todo lo anterior, se estima infundado el primer concepto de invalidez formulado por la Procuraduría General de la República y se reconoce la validez del artículo 3o., numerales 1 y 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como la facultad –en general– del Constituyente de la Ciudad de México para ampliar derechos humanos y reconocer o crear derechos nuevos.

Apartado B

Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias

169. En varios conceptos de invalidez la Procuraduría General de la República cuestionó diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, bajo el argumento de que invaden competencias cuyo ejercicio

¹⁶³ En el apartado F de la presente resolución se abunda sobre este tema.



corresponde en forma exclusiva a la Federación. La Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad refutaron tales planteamientos y, en algunos casos, adujeron que al tratarse de una cuestión atinente a derechos humanos no se vulneran competencias federales. Es decir, las autoridades demandadas asumen que el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal no constituye necesariamente un impedimento para ampliar o crear derechos fundamentales.

170. Antes de entrar al estudio de cada uno de los temas impugnados en lo particular, advertimos que no estamos en presencia de un conflicto de competencias cuyo examen pueda emprenderse en la forma tradicional. Si como determinamos en el apartado anterior, los derechos humanos no son una "materia" en el sentido tradicional del término, sino una responsabilidad compartida de todos los órdenes de gobierno, ¿cómo debemos interpretar esta atribución en el marco del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal? Cuando se nos presenta una cuestión atinente a derechos humanos y, a la vez, sobre el tema respectivo subyace una duda sobre el orden de gobierno a quien corresponde la regulación de la materia respectiva ¿cómo debemos interpretar ambos principios constitucionales para adoptar un criterio que los armonice?

171. Para aproximarnos a los parámetros de interpretación constitucional necesarios debemos partir del estado actual de nuestro sistema federal.

172. A lo largo de las últimas décadas el federalismo mexicano se ha transformado en un sistema sumamente complejo que ha abandonado lo que podríamos llamar un principio de orden o sistematización que anteriormente facilitaba la identificación de reglas más o menos claras para la asignación de competencias a los niveles de poder público en nuestro país. El Poder Reformador de la Constitución ha estimado necesario que en ciertas actividades las autoridades de la Federación y las entidades federativas participen o actúen de manera conjunta para la consecución de un determinado fin.¹⁶⁴ Esta situación

¹⁶⁴ El reconocimiento de que existen ciertas acciones que de manera conjunta realizan dos o más órdenes normativos sobre una misma materia ha dado pie a que, siguiendo la doctrina internacional, califiquemos a nuestro sistema como "cooperativo" por oposición a uno "dual" en el que existen



no implica que la Federación o las entidades hayan dejado de contar con un ámbito de acción propio o exclusivo, sino que a la par existe una creciente tendencia o necesidad de establecer algún tipo de acción compartida entre diversos órdenes normativos para una mejor consecución de los fines que se proponen.

173. A partir de ello, hoy tenemos un federalismo que ya no sólo se rige por el binomio de facultades expresas residuales y las muy contadas competencias concurrentes o coincidentes, sino que se ha adoptado toda una serie de sistemas de distribución de facultades con reglas, principios, tipologías y mecanismos de muy distinta naturaleza y complejidad. En cada una de las materias que han sido objeto de integración a nuestro esquema de repartición de atribuciones, los motivos del Poder Reformador de la Constitución también han sido muy diversos y han obedecido a muy distintas problemáticas y coyunturas que dieron como resultado modelos o técnicas sumamente heterogéneos.

174. Así, conforme al sistema federal que existe en la actualidad, además de contar con facultades **expresas**, la Federación también cuenta con **implícitas**. Las entidades federativas tienen las competencias **residuales** no conferidas a las autoridades federales, pero tienen también **prohibiciones** puntuales.

175. Contamos igualmente con las materias **concurrentes** de "primera generación" –como educación, salubridad general, asentamientos humanos o equilibrio ecológico– en las que el Constituyente Permanente ordenó al Congreso de la Unión emitir una ley distributiva, estableciendo con claridad las atribuciones específicas que le corresponderán a cada uno de los niveles involucrados y en función del objetivo constitucionalmente buscado.¹⁶⁵ Este modelo se reto-

competencias rígidas y de estricta separación entre las funciones que corresponden a los diversos órdenes normativos de un mismo Estado federal. Al respecto, véanse la controversia constitucional 132/2006 (páginas 42 a 48) y la acción de inconstitucionalidad 119/2008 (páginas 32 a 36). Una breve introducción general a las distinciones entre el federalismo dual y el cooperativo en el derecho comparado puede encontrarse en Roberto L. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, especialmente las páginas 239 a 321.

¹⁶⁵ La materia educativa buscó establecer principios generales uniformes, "*coherente[s] y orgánica[s] capaz de consolidar nuestra nacionalidad y de homogeneizar nuestra actuación hacia una mejor organización social*". La de asentamientos humanos pretendió resolver distintos problemas relacionados con la migración del campo a la ciudad, la insuficiencia de servicios públicos y reconocer



mó más adelante para otro tipo de actividades o materias como turismo, cultura física y deporte, pesca y acuicultura, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos de las víctimas y electoral.

176. También tenemos materias en que el objetivo perseguido no fue el reparto de facultades sino la **coordinación** entre autoridades. Es el caso de la materia fiscal,¹⁶⁶ seguridad pública, protección civil y cultura.

177. Aunado a ello, el Constituyente decidió que era conveniente que el país contara con **legislación única** en materia laboral y sobre el procedimiento penal, ejecución de penas, mecanismos alternativos de solución de controversias penales y justicia penal para adolescentes, así como en materia procesal civil y familiar, en donde las autoridades de todos los niveles aplican la regulación emitida por el Congreso de la Unión.

178. Por otro lado, determinó que habría **legislación única, distributiva y de coordinación**¹⁶⁷ en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, trata, tortura y delitos electorales.

179. Asimismo, en transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción deben establecerse **sistemas nacionales con leyes generales** aplicables en todos los niveles de gobierno.

que ciertas acciones que inciden en los centros de población requieren la puntual atención de los tres niveles de gobierno involucrados. La de medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico buscó aminorar el impacto ambiental derivado de la preocupación del Estado de generar empleo, acrecentar los servicios y la industrialización reconociendo la necesidad de corregir los desequilibrios más graves y de prevenir efectos semejantes o mayores en el futuro. En salubridad general se buscó "revertir el proceso centralizador que desde principios de siglo se iniciara en materia de salud y que ha llevado a que la Federación tome responsabilidades que pertenecen por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal".

¹⁶⁶ A manera de ejemplo, la Segunda Sala ha señalado que la interpretación armónica de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, en relación con el 124 se desprende que existe una competencia genérica no exclusiva de la Federación para establecer contribuciones, inclusive sobre las mismas fuentes de ingreso. Esta condición fundamenta el sistema de coordinación fiscal como un mecanismo para armonizar el ejercicio de tales potestades tributarias, en beneficio de los ciudadanos. Al respecto, véase la contradicción de tesis 169/2009 (páginas 44 a 54) y el amparo en revisión 198/2010, página 24.

¹⁶⁷ Con ese carácter se calificó a la legislación en dichas materias en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.



180. Finalmente, el Constituyente ordenó que el Poder Legislativo Federal estableciera legislación de **armonización u homologación** en materia de contabilidad gubernamental, disciplina financiera, archivos, registros públicos y civiles, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante, que sentara las bases y principios aplicables para Federación, Estados y Municipios en esos rubros.

181. Todo lo anterior sin perjuicio de las atribuciones **compartidas**. Es decir, aquellas en las que tanto la Federación como las entidades cuentan con competencia sin que exista instrucción constitucional de concurrencia, coordinación, o armonización, que como se observa, cada vez son más reducidas. Tal es el caso, por ejemplo, del establecimiento de delitos o de la legislación orgánica de cada nivel de gobierno.

182. Esta simple enunciación (que no pretende ser exhaustiva) basta para evidenciar, por un lado, el gran número de materias en que debe existir cooperación o participación conjunta entre niveles de gobierno y, por otro, que los modelos o esquemas para regular dicha participación no son uniformes, sino todo lo contrario. En todo caso, la única constante en las múltiples reformas constitucionales que han configurado nuestro actual sistema federal ha sido la creciente participación o intervención de la Federación en ámbitos de regulación que inicialmente se consideraban reservados a las entidades federativas o que eran compartidos.

183. De esta manera, para resolver un conflicto de competencias en nuestro modelo federal el intérprete constitucional debe tomar en cuenta varios factores o elementos. Primero, que éstos ya pueden presentarse en un número importante de materias o facultades. Además, debe identificar el mecanismo de participación específico dentro de las categorías descritas con anterioridad. Asimismo, debe tener presente que los objetivos y finalidades perseguidos por el Poder Constituyente son fundamentales para determinar el grado de participación o campos de acción que se han asignado para cada uno de los niveles de gobierno, sin perder de vista que incluso dentro de una misma categoría los fines, objetivos y la regulación resultante no siempre serán equivalentes o similares. Por tal razón, será necesario considerar que cada modelo o esquema de participación o cooperación posee características propias y una naturaleza diferenciada de los demás. Finalmente, la solución que se adopte deberá ser



congruente con el resto de los principios, bases, postulados, reglas y contenidos constitucionales que puedan tener una relación o injerencia con la materia en cuestión. En pocas palabras, la labor del intérprete de nuestro federalismo no es sencilla.

184. Este estado de cosas es resultado, como se dijo, de múltiples modificaciones a la Constitución Federal. En todas y cada una de ellas, las entidades federativas han otorgado su aprobación en términos del artículo 135 constitucional. Incluso en la gran mayoría de los casos no hemos encontrado que alguna Legislatura Local se haya opuesto o haya rechazado alguna reforma de este tipo. Más allá de revisar las razones detrás de esta forma de actuar de las entidades (cuestión que no nos corresponde) es un hecho que en cada ocasión en que el Poder Legislativo Federal (como órgano constituyente) ha propuesto transferir a la Federación cierta materia o facultad, las entidades federativas han accedido o aceptado perder competencias o coparticipar en ellas, a que se le dicten lineamientos normativos o regulatorios, a aplicar reglas y normas establecidas por la Federación, a sujetarse a instancias federales revisoras o de autorización, entre otras cuestiones.¹⁶⁸

185. En tal sentido, es válido afirmar que según la reforma constitucional y materia de que se trate, así como las características de la concurrencia, coordinación o armonización en cada caso, las entidades federativas renunciaron en cierta medida a una facultad legislativa, normativa o regulatoria, que puede incluso alcanzar sus posibilidades de moldear o ampliar cierto derecho humano.

186. Aunque reafirmamos aquí que los derechos humanos deben considerarse como una materia o responsabilidad compartida por todos los órdenes de gobierno, no por ello podemos concluir, en automático, que dicha "materia de

¹⁶⁸ Es importante aclarar que si bien con anterioridad a la reforma de enero de dos mil dieciséis el Distrito Federal no tenía participación alguna en la aprobación de reformas constitucionales a través de su Asamblea Legislativa, no por ello podría argumentarse que, como no tuvo dicha posibilidad, no estuvo de acuerdo en la sustracción de competencias de su esfera como entidad federativa. Primero, porque en aquella época sus facultades eran expresas, no residuales. Segundo, porque aun y cuando hubiera tenido esa participación y hubiera votado en contra de las modificaciones constitucionales, bastaba con que la mayoría de sus pares en los Estados las hubieran aprobado para que le fueran igualmente obligatorias.



materias" puede obviar o superar sin más el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal.

187. El cruce o intersección entre una regla competencial y un tema de derechos humanos –en especial su ampliación, creación o la definición de sus alcances que en la mayoría de los casos implica una acción materialmente legislativa– puede, solamente en apariencia, considerarse más o menos claro porque habrá casos en que en cierta materia no haya lugar a dudas en cuanto a que la competencia normativa corresponde a la Federación y, por tanto, la misma le estará totalmente vedada a las entidades federativas. Habrá otros casos en que la regulación de una materia no le sea asignada a aquélla de forma exclusiva y, por ende, se reserve un margen legislativo a las entidades. También existirán supuestos en que no se advierta el propósito del Constituyente de reservar a la Federación facultad normativa alguna y, por lo mismo, las entidades tendrán un claro y amplio campo de acción.

188. Sin embargo, consideramos que ante la complejidad de nuestro sistema federal actual, las fronteras no son tan evidentes. Sin duda la solución o respuesta a estas problemáticas constitucionales debe privilegiar o tener de trasfondo la clara intencionalidad del Poder Constituyente Permanente porque exista una expansión o incremento (progresivo) de los derechos humanos derivada de la reforma al artículo 1o. constitucional, de junio de dos mil once, cuestión que compete a todos los niveles de gobierno y no sólo a la Federación, tal y como lo explicamos en el apartado anterior.

189. En tal virtud, para decidir el camino a seguir a partir de estas intersecciones, debemos encontrar muy claros argumentos para sustentar que cierto tema de derechos humanos –especialmente los que se refieren a su ampliación o creación– está absolutamente vedado a las entidades federativas en su aspecto normativo o legislativo.

190. En otras palabras las entidades federativas gozan de una muy fuerte presunción de contar con competencias legislativas o normativas en temas de derechos humanos, a menos que se demuestre lo contrario con argumentos que se desprendan de los contenidos normativos positivos –ya sea constitucio-



nales o legales—, en relación con los procesos de reforma constitucional correspondientes y las características propias de la materia de que se trate, incluyendo sus finalidades y objetivos, así como el modelo, esquema o categoría adoptada para su regulación.

191. Frente a una controversia que involucra derechos humanos y cuestiones competenciales debemos sin duda atender al marco competencial constitucional y legal (derivado de un mandato constitucional, como por ejemplo una ley general) que sea aplicable, para determinar si la cuestión específica o puntualmente debatida entra o no en la esfera de competencias exclusiva de la Federación. Si no es así, entonces podremos determinar que la entidad federativa está legitimada para regular de cierta forma el derecho humano en cuestión.

192. La regla competencial rige, pero debe ser clara y contundente. De lo contrario y de existir un espacio de interpretación, debe imperar una deferencia en favor de las entidades federativas. Ello es resultado de la fórmula de atribuciones residuales en su favor prevista en el artículo 124 de la Constitución Federal y de su interpretación sistemática con los artículos 40, que ordena la forma de Gobierno Federal, y el 1o., que exige a todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

193. Debemos tomar en cuenta también que la Constitución Federal es el parámetro inicial para emprender el examen respectivo. Sin embargo y dado su carácter de norma suprema, sus contenidos se prevén de manera abstracta y general. Es decir, sus enunciados no son específicos sino que al asignar competencias la Constitución Federal normalmente se limita a emitir enunciados generales. Dispone, por ejemplo, que corresponde a la Federación ejercer cierta competencia en una materia en específico o, tratándose de las facultades concurrentes, que la legislación que emita el Congreso de la Unión distribuirá las competencias en una materia determinada. Así, en la práctica resulta aventurado definir el alcance del concepto materia empleado por la Constitución Federal para referir al tópico específico cuya regulación y ejercicio fue asignado a la Federación, a las entidades federativas o a los Municipios, con indepen-



dencia de si cada uno de tales niveles actúa de forma exclusiva o en coparticipación con otro. Al utilizar el término materia, las conductas que pueden quedar agrupadas en su interior son indeterminadas. Por tal razón, para dar claridad al sistema de distribución constitucional de competencias hemos considerado que "*la **determinación de la materia** no puede descansar únicamente en el nombre de la ley, sino que se trata de una **cuestión de esencialidad de lo regulado***".¹⁶⁹ Es decir, para entender si cierta facultad está asignada a la Federación, a las entidades federativas o a los Municipios no basta atender a la literalidad de la Constitución ni genéricamente a la ley marco o general, sino que es necesario identificar el supuesto específicamente regulado y determinar si sustancialmente incide en el aspecto humano o social que motivó al Poder Reformador de la Constitución a asignarlo en exclusiva a un orden de gobierno, o bien, a permitir la coparticipación.

194. Lo aquí dicho no pretende anteponer el sistema de distribución competencial frente a los derechos humanos de los ciudadanos ni viceversa. Si bien éstos son un componente fundamental de nuestro sistema jurídico y de un peso específico relevante, no por ello se pueden ignorar las otras reglas o principios constitucionales. Debemos encontrar un equilibrio entre todos los elementos que conforman nuestro sistema constitucional. Un equilibrio que consiga, por una parte, promover una mayor protección, promoción y garantía de los derechos humanos y, por la otra, mantener un principio de orden en la distribución del ejercicio del poder público en nuestro país.

195. Sostener una postura diferente nos podría llevar a un punto peligroso, en que tanto la Federación como las entidades federativas, enarbolando la bandera o causa de los derechos humanos, busquen penetrar u ocupar las facultades o competencias de los demás órdenes de gobierno, haciéndose de más o mayores facultades a las que el Constituyente Permanente pretendió. Desde nuestra posición como Tribunal Constitucional no podemos adoptar una interpretación que propicie o facilite estos escenarios y que torne aún más complejo nuestro de por sí ya enmarañado sistema federal y que, de paso, genere inseguridad jurídica a ciudadanos y autoridades.

¹⁶⁹ Acción de inconstitucionalidad 119/2008, página 37.



196. Aun cuando hemos considerado que los derechos humanos en general constituyen la "materia de materias", es claro que cuando la Constitución Federal define con claridad que su alcance o regulación debe ser exclusiva por la Federación o por algún otro orden de gobierno debemos atender al sistema de asignación de competencias fijado por el Poder Reformador de la Constitución. En palabras sencillas: habrá casos en que a pesar de que, por regla general, tanto la Federación como las entidades federativas –concretamente la Ciudad de México– cuenten genéricamente con la facultad de ampliar derechos humanos, el Poder Reformador de la Constitución haya reservado en forma exclusiva a algún nivel de gobierno su ejercicio, diseño o implementación en cierta materia en concreto por estimarlo óptimo para su efectiva protección, caso en que, por supuesto, se debe atender y respetar esa asignación competencial.

197. Este enunciado no implica restar importancia al carácter preponderante que adquieren los derechos fundamentales en nuestro orden jurídico. Por el contrario, permite hacer funcional el sistema de asignación de competencias para optimizar el cumplimiento de las obligaciones generales de derechos humanos atendiendo a los principios y directrices que el Poder Reformador de la Constitución hubiera estimado más eficientes para garantizar su efectiva protección.

198. En adición a lo anterior, no podemos descartar la posibilidad de que, en ciertas reformas al sistema de distribución federal de competencias, más allá del reparto de facultades o la armonización de reglas, el Poder Constituyente buscó que a través de las leyes del Congreso Federal se definiera el alcance de uno o varios derechos humanos y que dicho alcance sí fuera aplicable para todos los habitantes del país y obligatorio para todas sus autoridades. Es decir, en estos casos, en lugar de pretender establecer un "piso mínimo" de ciertos derechos (como ocurre en muchos de ellos), el Constituyente quiso que "el piso y el techo fueran parejos". Que en cierto contexto o materia, algunos derechos fundamentales fueran exactamente iguales para todos, no obstante nuestro sistema federal. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de la legislación única en materia de procedimiento penal que desarrolla y da contenido a los derechos al debido proceso,¹⁷⁰ entre otros.

¹⁷⁰ Acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014, 15/2015, 106/2014 y 29/2015.



199. En conclusión, las explicaciones anteriores ponen de manifiesto la imposibilidad de establecer criterios generales que permitan una metodología de análisis única o transversal a las diversas situaciones que son objeto de regulación estatal. Por el contrario, todo estudio competencial debe partir de las previsiones constitucionales siendo además indispensable realizarse de manera casuística, esto es, debe analizarse cada caso concreto en función del Texto Constitucional, los objetivos que le dieron origen y el reparto competencial que se haya desarrollado en cada legislación, teniendo siempre en mente que –se insiste– los principios, pautas interpretativas o reglas que deriven de una determinada materia sujeta a coparticipación, no serán necesariamente aplicables en otra.

200. Con estas precisiones procedemos a dar respuesta específica a los planteamientos de la Procuraduría General de la República.

1. Uso medicinal de la cannabis

201. La Procuraduría General de la República impugnó¹⁷¹ la constitucionalidad de los artículos 9, apartado D, numeral 7,¹⁷² y quinto transitorio¹⁷³ de la Constitución capitalina que prevén el uso médico o terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados. Argumenta que se invade la esfera competencial de la Federación, porque: (i) sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia de salubridad general (artículos 4o., cuarto

¹⁷¹ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo sexto* (páginas 130 a 140 de la demanda).

¹⁷² **Artículo 9 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad solidaria

"...

"D. Derecho a la salud

"...

"7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable. ..."

¹⁷³ **Artículo quinto transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9o., apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga."



párrafo,¹⁷⁴ y 73, fracción XVI,¹⁷⁵ de la Constitución Federal); y, (ii) la regulación de los estupefacientes es facultad exclusiva de las autoridades federales conforme a la Ley General de Salud.

202. El jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sostuvieron que no se invade la esfera de facultades de la Federación porque los preceptos no legislan en materia de salud, sino que reconocen el derecho al libre desarrollo de la personalidad en cuanto a la elección libre de las personas para hacer uso médico y terapéutico de la cannabis. Además, porque sujetan su ejercicio y entrada en vigor a lo que en su momento disponga la Ley General de Salud o la que llegare a expedirse de manera específica.

203. Por tal motivo, nos corresponde resolver si el Constituyente de la Ciudad de México invadió las facultades de la Federación al establecer que en dicha entidad se permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis en términos de la legislación aplicable.

204. Como ya quedó expuesto, para definir a qué nivel de gobierno corresponde regular un aspecto del orden jurídico nacional, es requisito indispensable partir del régimen competencial establecido en la Constitución Federal, lo que significa, en otras palabras, que ese ordenamiento es el primer referente normativo al que se debe acudir para emprender el análisis sobre qué nivel de gobierno tiene la facultad para regular una cuestión específica.

205. Los artículos constitucionales que la procuraduría estima vulnerados señalan que es facultad del Congreso Federal emitir una ley sobre salubridad

¹⁷⁴ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. ..."

¹⁷⁵ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. ..."



general, misma que establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.

206. En ocasiones anteriores¹⁷⁶ al estudiar una materia concurrente hemos señalado, en primer lugar, que esa denominación implica que participarán tanto las autoridades federales como las locales en términos de la delimitación competencial definida por la ley general que emita el Congreso de la Unión y en virtud de un mandato constitucional directo. En segundo lugar, que el análisis para determinar si una norma federal o local que regule alguna atribución concurrente es constitucional puede depender no sólo de la Constitución Federal sino también, y de manera excepcional, de la ley general o ley marco que distribuya competencias entre esos niveles.

207. En tercer lugar, que la mera denominación de una ley como "general" no es suficiente para considerar actualizada la excepción anterior, sino que es necesario que, efectivamente, exista un mandato constitucional que ordene la distribución de competencias y que la ley que expida el Congreso de la Unión efectivamente realice un ejercicio distributivo, en función del objetivo constitucional perseguido. Finalmente y en cuarto lugar, que derivado de la pluralidad de fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución al establecer una materia como "concurrente", resulta imposible fijar un criterio uniforme o unívoco respecto a cómo se debe ejercer cada una de las materias que se denominen como tales. Es decir, que el cumplimiento de cada mandato constitucional recogido por las leyes generales debe atender a criterios, mecanismos o instrumentos normativos diferenciados y no homogéneos que diseñen la participación que corresponderá a cada uno de los órdenes de gobierno.

208. Es en virtud de las consideraciones relatadas que hemos sostenido que no es posible establecer un criterio, principio o estándar que de manera uniforme y genérica permita definir siempre y en todos los casos de concurrencia cuáles atribuciones corresponden a la Federación, cuáles a las entidades federativas y cuáles a los Municipios, pues **no todas las materias concurren-**

¹⁷⁶ Controversias constitucionales 25/1997, 29/2000, 41/2006, 54/2009, 94/2009 y 31/2010 y acción de inconstitucionalidad 119/2008.



tes operan de la misma manera.¹⁷⁷ Es decir, hemos señalado que su análisis requiere del estudio puntual de la ley que la desarrolle, pues será dicho estudio casuístico lo que nos permita definir el ámbito competencial específico de cierto nivel de gobierno.

209. En nuestros precedentes hemos explicado que existen, cuando menos, las siguientes variantes de "conurrencia":

a) **Normativa:** se refiere a que además de la distribución competencial prevista en la ley general, existen reglas y principios constitucionales que rigen y orientan la actuación de las instancias legislativas y ejecutivas de la Federación, entidades federativas y Municipios. Tal es el caso, por ejemplo, en asentamientos humanos, como reconocimos en la controversia constitucional 94/2009.

b) **Operativa:** permite a las entidades federativas la realización, prestación u operación de ciertos servicios a cargo de sus instituciones públicas y la cele-

¹⁷⁷ Así, en la controversia constitucional 54/2009 sostuvimos que: "... el concepto de conurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la conurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las conurrencias más viejas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades.

"Sobre la relación normativa específica que nos ocupa en el caso, hay que reiterar que no tenemos una invasión competencial entre la materia de salud y la materia penal. La materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una conurrencia operativa, no una conurrencia normativa. En las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la ley general, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia.

"Asimismo, hay que tomar en cuenta que en varias de estas materias existe, además, un sistema de coordinación paralelo a la propia conurrencia, que si bien no determina las competencias que previamente ya distribuyeron la Constitución y la ley, sí fijan ciertas competencias y se hacen ciertos compromisos para la consolidación y operación de esta distribución entre los distintos niveles de gobierno ...", páginas 77 y 78.



bración de convenios entre las entidades y la Federación, en el marco de lo que la ley general establezca y conforme a las disposiciones técnicas que emita la Federación, según explicamos en la controversia constitucional 54/2009.

c) **De planeación:** permite a otros niveles distintos de la Federación emitir diversos tipos de planes o programas, pero sujetos a los lineamientos y formalidades previstas respectivamente en las leyes federales o locales, como hemos sostenido tratándose de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico según se desprende de la controversia constitucional 31/2010.

210. De especial relevancia resulta lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 146/2007¹⁷⁸ en la que consideramos que la Ley General de Salud es el ordenamiento que establece la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en salubridad general y que, además, crea un Sistema Nacional de Salud que goza de, entre otras, las siguientes características: (i) está a cargo de la Secretaría de Salud a la que le corresponden, entre otras cosas, establecer, conducir, coordinar y realizar la política nacional en materia de salud, los programas de servicios de salud y su evaluación, coordinar el proceso de programación de actividades del sector salud, promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud, apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud y (ii) los gobiernos de las entidades federativas coadyuvan en el ámbito de sus respectivas competencias y, en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud para lo que planean, organizan y desarrollan en sus respectivas circunscripciones territoriales sistemas estatales de salud.

211. Sobre este aspecto se falló posteriormente la controversia constitucional 54/2009¹⁷⁹ en que debía determinarse si la Federación (por vía de la Secre-

¹⁷⁸ En la que se impugnaron los artículos 148 del Código Penal y 16 Bis 7 de la Ley de Salud, ambos del Distrito Federal, que despenalizaron el aborto en determinadas hipótesis.

¹⁷⁹ En este asunto se impugnó la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como: "*NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*", publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve.



taría de Salud) podía emitir normas técnicas para regular la prestación de servicios de salud en situaciones específicas (como la violencia familiar, sexual y contra las mujeres) y que fueran vinculantes para todas las entidades federativas o si, por el contrario, dichos aspectos se habían reservado a las entidades federativas en virtud de que la Ley General de Salud señala que la organización, supervisión, evaluación y prestación de los servicios de salubridad general en materia de atención materno infantil y planificación familiar corresponde a las entidades federativas.

212. En esa resolución expusimos las razones que orientaron la transformación de la materia de salud en concurrente: que tanto la reforma constitucional al artículo 73, fracción XVI, de mil novecientos ochenta y tres, como la expedición de la ley general se justificaron y diseñaron bajo el argumento de "revertir el proceso centralizador" que se había presentado en materia de salud. Además, dijimos que en función de tal condición se podrían identificar tres modalidades normativas o materialmente legislativas que orientan la distribución competencial prevista por la Ley General de Salud en la materia:

(i) La salubridad general que se reserva tanto su legislación como su operación a la Federación;

(ii) La salubridad general que corresponde normar a la Federación pero cuya operación corresponde a las entidades federativas.

(iii) La salubridad local regida y operada de conformidad con la legislación expedida en las entidades federativas.

213. Los servicios y materias que se consideran parte de la "salubridad general" son todos los previstos en el artículo 3 de la Ley General de Salud, mientras que los no comprendidos en esa norma se entienden parte de la "salubridad local" y, por tanto, se encuentra reservada a las entidades federativas (inciso iii anterior). Bajo ese punto de partida, entendimos que la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas respecto de la "salubridad general" está dispuesta por los apartados A y B del artículo 13 de dicha ley, **tomando en cuenta que ambos apartados pueden ser normados**



por la Federación: las atribuciones previstas en el apartado A son las que corresponde normar y operar de manera exclusiva a la Federación (inciso i anterior), mientras que las enunciadas en el apartado B son las que corresponde "operar" a las entidades **con base en la normatividad expedida por la Federación** (inciso ii).

214. El que hayamos considerado que la Federación puede emitir normas en relación con los servicios y materias previstos en ambos apartados del artículo 13 (y no sólo los del A) tiene su justificación en que el proceso constitucional y legislativo que dio pie a esta materia dejó claro que su calificación como concurrente no debería conllevar la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud. Por tal razón, sostuvimos que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, puede emitir **normas técnicas comunes a la salubridad general que aseguren la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias** aplicables en todo el territorio nacional, aún en las materias operadas por las entidades federativas, en términos de la propia Ley General de Salud.

215. Sentadas las bases anteriores procedemos a analizar si los artículos 9o., apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución capitalina regulan un aspecto que únicamente puede ser normado por la Federación. El primero de los preceptos señala que en la Ciudad de México, a toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Federal y la legislación aplicable. El segundo se limita a señalar que lo antes referido entrará en vigor cuando la ley general de la materia lo disponga.

216. Consideramos que asiste la razón a la Procuraduría General en que conforme a la Ley General de Salud sí es competencia de la Federación legislar lo relativo al uso terapéutico de la marihuana o cannabis. Sin embargo, concluimos que el ejercicio normativo que realizó la Asamblea Constituyente en modo alguno afecta o interfiere con el ámbito competencial de la Federación, tal como a continuación explicaremos.

217. En primer lugar, tenemos que tomar en cuenta que la regulación de los estupefacientes y psicotrópicos es parte de la "salubridad general", toda vez



que la prevención de su consumo está prevista en el artículo 3, fracción XXI, de la Ley General de Salud¹⁸⁰ que, como antes mencionamos, es el precepto que delimita qué servicios, conductas y contenidos se entienden que forman parte de la materia salubridad general. Asimismo, advertimos que la cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas está incluida dentro del catálogo de estupefacientes a que se refiere el artículo 234 de la propia ley general.¹⁸¹

218. En segundo lugar y una vez identificado que la regulación de la cannabis es parte de la salubridad general, también advertimos que conforme a la propia ley se trata de una cuestión cuya regulación es facultad exclusiva de la Federación. Los servicios a que hace referencia la fracción XXI del artículo 3o. antes señalado (estupefacientes y psicotrópicos) se encuentran expresamente enunciados dentro de los supuestos cuya organización y vigilancia son competencia de la Federación conforme al artículo 13, apartado A, fracción II, de la Ley General de Salud.¹⁸²

219. En tercer lugar, y en congruencia con lo sostenido en el párrafo anterior, advertimos que la Ley General de Salud es clara en cuanto a las atribuciones normativas relativas a los psicotrópicos y estupefacientes son exclusivas de la Federación. Así, se dispone, por un lado, que *"todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga"* queda sujeto a la

¹⁸⁰ **Artículo 3 de la Ley General de Salud.**

"En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

"XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia; ..."

¹⁸¹ **Artículo 234 de la Ley General de Salud.**

"Para los efectos de esta ley, se consideran estupefacientes: "...

"CANNABIS sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas. ..."

¹⁸² **Artículo 13 de la Ley General de Salud.**

"La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"...

"II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud; ..."



legislación federal y las disposiciones que emitan las autoridades federales (artículo 235)¹⁸³ y, por otro, que también son éstas a quienes les corresponde expedir los permisos para la investigación científica, comercio o tráfico de estupefacientes y establecer los requisitos para otorgarlos, así como emitir los lineamientos que deberá seguir el personal médico para recetarlos (artículos 236, 238 y 240).¹⁸⁴

¹⁸³ **Artículo 235 de la Ley General de Salud.**

"La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Se deroga).

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

¹⁸⁴ **Artículo 236 de la Ley General de Salud.**

"Para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional, la Secretaría de Salud fijará los requisitos que deberán satisfacerse y expedirá permisos especiales de adquisición o de traspaso."

Artículo 238 de la Ley General de Salud.

"Solamente para fines de investigación científica, la Secretaría de Salud autorizará a los organismos o instituciones que hayan presentado protocolo de investigación autorizado por aquella dependencia, la adquisición de estupefacientes a que se refiere el artículo 237 de esta ley. Dichos organismos e instituciones comunicarán a la Secretaría de Salud el resultado de las investigaciones efectuadas y como se utilizaron."

Artículo 240 de la Ley General de Salud.

"Sólo podrán prescribir estupefacientes los profesionales que a continuación se mencionan, siempre que tengan título registrado por las autoridades educativas competentes, cumplan con las condiciones que señala esta ley y sus reglamentos y con los requisitos que determine la Secretaría de Salud:

"I. Los médicos cirujanos;

"II. Los médicos veterinarios, cuando los prescriban para la aplicación en animales, y

"III. Los cirujanos dentistas, para casos odontológicos.

"Los pasantes de medicina, durante la prestación del servicio social, podrán prescribir estupefacientes, con las limitaciones que la Secretaría de Salud determine."



220. Inclusive, las recientes reformas de diecinueve de junio de dos mil diecisiete a diversos preceptos de la Ley General de Salud¹⁸⁵ que tuvieron como objetivo permitir el uso médico de la cannabis, confirmaron que es la Federación la que diseña y ejecuta políticas públicas que regulan el uso medicinal de los derivados farmacológicos, y norma su investigación y producción nacional.¹⁸⁶

221. Aunque es claro que la facultad de regulación de las condiciones en las que será posible utilizar para fines médicos la cannabis y sus derivados corresponde de manera exclusiva a la Federación, ello no implica que los preceptos impugnados interfieran con tales atribuciones ni que por ende resulten inconstitucionales. Por un lado, el artículo 9, apartado D, numeral 7, de la Constitución de la ciudad se limita a señalar que: "A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa ... de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable", afirmación que, consideramos, no conlleva alguna función prescriptiva de la forma y términos en los que se deberán prestar los servicios de salubridad general en materia de estupefacientes –y en específico sobre la cannabis–, ni tampoco una ampliación o reconocimiento de derechos que interfiera con atribuciones correspondientes a otro nivel de gobierno.

222. De hecho, lo dispuesto en ese precepto sólo constituye una afirmación de que en la Ciudad de México se permitirán y respetarán las condiciones que en esta materia disponga **la legislación aplicable**, entendiéndose por ésta la que emita la Federación, por ser la única facultada para **regular** todas las actividades relativas a los estupefacientes. En otras palabras, dado que el artículo impugnado únicamente remite al contenido normativo de la Ley General de Salud o a la demás normatividad que la autoridad federal emita, en realidad –y aunque pudiera considerarse innecesario– únicamente reitera y reconoce su

¹⁸⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, publicado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

¹⁸⁶ **Artículo 235 Bis de la Ley General de Salud.**

"La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos."



aplicación en el orden local, esto es, en el ámbito de su competencia territorial. Lo anterior se corrobora si tenemos en cuenta que el artículo quinto transitorio impugnado condiciona la entrada en vigor de la anterior disposición a lo que disponga la ley general en la materia.¹⁸⁷

223. En virtud de lo explicado y dado que los preceptos impugnados en modo alguno modifican, alteran o interfieren con los contenidos previstos en la legislación de la materia, no pueden ser interpretados como una irrupción en el ámbito competencial de la Federación y, consecuentemente, lo procedente es declarar infundados los argumentos hechos valer por la procuraduría en este punto y reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.

2. Derechos sexuales y reproductivos

224. La Procuraduría General de la República alega¹⁸⁸ que el artículo 6, apartados E y F,¹⁸⁹ de la Constitución Política de la Ciudad de México es incons-

¹⁸⁷ Cabe señalar que al momento en que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México (cinco de febrero de dos mil diecisiete), aún no se habían aprobado las reformas a la Ley General de Salud que abrieron la puerta al uso medicinal de marihuana (el diecinueve de junio de dos mil diecisiete).

¹⁸⁸ En el concepto de invalidez que identifica como *séptimo* (páginas 70 a 74 de la demanda).

¹⁸⁹ **Artículo 6 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad de Libertades y derechos

"...

"E. Derechos sexuales

"Toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir sobre la misma y con quién compartirla; a ejercerla de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales, sin coerción o violencia; así como a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica. Se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes. ...

"F. Derechos reproductivos

"1. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida.

"2. Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica. ..."



titudinal esencialmente por dos motivos: (i) porque invade competencias exclusivas de la Federación en materia de salubridad general, y (ii) porque atenta contra el derecho a la educación en relación con las libertades de conciencia y religión.

Invasión de competencias

225. La procuraduría plantea que la norma impugnada viola los artículos 4o., párrafo cuarto,¹⁹⁰ y 73, fracción XVI,¹⁹¹ de la Constitución Federal conforme a los cuales la salubridad general es una materia que compete regular de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Afirma que so pretexto de reconocer derechos sexuales y reproductivos, la Constitución capitalina regula servicios que forman parte de la planificación familiar que, en términos del artículo 3,

¹⁹⁰ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. ..."

¹⁹¹ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen. ..."



fracción V,¹⁹² de la Ley General de Salud, están comprendidos justamente en esa materia general.

226. Agrega que el artículo 13, apartado A, fracción I,¹⁹³ de la Ley General de Salud es claro en establecer que el Ejecutivo Federal tiene facultades para dictar las normas técnicas a las que quedará sujeta la prestación de servicios de salubridad general en todo el territorio nacional y que, en todo caso, las entidades federativas sólo tienen competencia para la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad general conforme a las disposiciones aplicables emitidas por la Secretaría de Salud.

227. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada en este aspecto, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la capital sostuvieron que el argumento de la procuraduría parte de una premisa inexacta al asumir que la norma impugnada prevé cuestiones de planificación familiar cuando basta su lectura para advertir que únicamente establece una serie de principios relacionados con los derechos sexuales y reproductivos que no constituyen propiamente una reglamentación.

228. En primer lugar, estimamos inexacta la afirmación de la procuraduría en el sentido de que la materia de planificación familiar es de competencia exclusiva de la Federación por tratarse de un aspecto de salubridad general, ya que, como quedó expuesto en el apartado anterior, en salubridad general existe concurrencia. Además, conforme al referido artículo 3, fracción V, en relación con el diverso 13, apartado B, fracción I,¹⁹⁴ de la Ley General de Salud, las entida-

¹⁹² **Artículo 3 de la Ley General de Salud.**

"En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

"V. La planificación familiar; ..."

¹⁹³ **Artículo 13 de la Ley General de Salud.**

"La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

"..."

¹⁹⁴ **Artículo 13 de la Ley General de Salud.**



des federativas tienen facultades para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general relacionados con la planificación familiar. Incluso la fracción IV, dispone que las entidades federativas podrán llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan.

229. No obstante, advertimos que el concepto de invalidez en realidad se encamina a evidenciar que dentro del sistema de distribución de competencias en materia de salubridad general, el texto de la norma impugnada prevé aspectos cuya regulación es exclusiva de la Federación. Por tanto, procede verificar si la Asamblea Constituyente de la ciudad legisló o no dentro del marco de sus atribuciones.

230. Para tal efecto, resulta necesario tener en cuenta que, como se expuso en el apartado anterior, la salubridad general tiene, entre otras, la característica de que el Ejecutivo Federal emite las **normas que aseguren la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias** aplicables en todo el territorio nacional que habrán de ser operadas por las entidades federativas en términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley General de Salud.¹⁹⁵

231. La Ley General de Salud destina, el capítulo VI de su título tercero denominado "*prestación de los servicios de salud*" a los de planificación familiar,

"La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"...

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

"I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"...

"IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan; ..."

¹⁹⁵ Así se advierte los artículos 3, fracción V, y 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud, conforme a los que las entidades federativas tienen facultad para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general relacionados con la planificación familiar (ver notas 192 y 194).



estableciendo en su artículo 67¹⁹⁶ que tienen carácter prioritario y que incluyen en sus actividades la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes, exigiendo que para disminuir el riesgo reproductivo, se informe a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los veinte años, o bien, después de los treinta y cinco, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, incluyendo una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser **oportuna, eficaz y completa** a la pareja.

232. De dicha norma se debe destacar que el legislador consideró que los servicios prestados en planificación familiar constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera **libre, responsable e informada** sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad, principios que constituyen el reconocimiento del derecho a que se refiere el artículo 4o., párrafo segundo, de la Constitución Federal.

233. Por su parte, el artículo 70¹⁹⁷ establece que la Secretaría de Salud coordinará las actividades de las dependencias y entidades del sector salud para

¹⁹⁶ **Artículo 67 de la Ley General de Salud.**

"La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

"Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

"Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

"En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate."

¹⁹⁷ **Artículo 70 de la Ley General de Salud.**

"La Secretaría de Salud coordinará las actividades de las dependencias y entidades del sector salud para instrumentar y operar las acciones del programa nacional de planificación familiar que formule el Consejo Nacional de Población, de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Población y de su reglamento, y cuidará que se incorporen al programa sectorial.

"Para efectos del párrafo anterior, la Secretaría de Salud en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, impulsarán, entre otras, acciones en materia de educación sexual y planificación familiar dirigidas a la población adolescente."



instrumentar y operar las acciones del programa nacional de planificación familiar que formule el Consejo Nacional de Población, debiendo **impulsar en coordinación con las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia**, entre otras, **acciones en materia de educación sexual y planificación familiar** dirigidas a la población adolescente, mientras que el diverso 71¹⁹⁸ dispone que dicha dependencia prestará, a través del referido consejo, el asesoramiento que para la elaboración de programas educativos en materia de planificación familiar y educación sexual le requiera el sistema educativo nacional.

234. La interpretación de las normas anteriores, en congruencia con la línea jurisprudencial que hemos sostenido tratándose de salubridad general, permite concluir que en el caso de planificación familiar, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la facultad de emitir las normas oficiales mexicanas y la regulación técnica **que asegure la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias aplicables en todo el territorio nacional a que quedará sujeta la prestación y operación de los servicios correspondientes**, mientras que las entidades federativas conservan las atribuciones de **organizarlos, operarlos, supervisarlos y evaluarlos** en sus respectivos ámbitos de competencia, siendo ésta la base a partir de la cual podremos verificar si la norma impugnada invade alguna atribución que la ley hubiera reservado de manera exclusiva a la Federación, es decir, si fija algún principio, criterio, política o estrategia que implique que en la Ciudad de México la prestación de los servicios de planificación familiar no sea uniforme en relación con el resto del territorio nacional. O si, por el contrario, únicamente reconoce en su respectivo ámbito de competencia cómo es que habrá de organizarlos, operarlos, supervisarlos y evaluarlos.

235. Para tal efecto, estimamos conveniente tener en cuenta que el artículo 68 de la Ley General de Salud¹⁹⁹ establece los aspectos y servicios comprendi-

¹⁹⁸ **Artículo 71 de la Ley General de Salud.**

"La Secretaría de Salud prestará, a través del Consejo Nacional de Población, el asesoramiento que para la elaboración de programas educativos en materia de planificación familiar y educación sexual le requiera el sistema educativo nacional."

¹⁹⁹ **Artículo 68 de la Ley General de Salud.**

"Los servicios de planificación familiar comprenden:



dos dentro de la planificación familiar, destacando para el caso en análisis, los siguientes: (i) promoción del desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de servicios de planificación familiar y educación sexual con base en los contenidos y estrategias que establezca el Consejo Nacional de Población; (ii) atención y vigilancia de los aceptantes y usuarios de servicios de planificación familiar; y, (iii) asesoría para la prestación de servicios de planificación familiar a cargo de los sectores público, social y privado y la supervisión y evaluación en su ejecución, de acuerdo con las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Población.

236. Esa norma deja claro que la Federación, por conducto del Consejo referido, es quien fija el estándar en las cuestiones que comprenderá la prestación de los servicios de planificación familiar, en el entendido por supuesto, que las políticas y estrategias que defina deben atender a los principios constitucionales que rigen tratándose del derecho a la protección de salud como, por ejemplo, la decisión libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de hijos.

237. Esa disposición se complementa además con lo dispuesto por el artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud que dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, habrá de dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de los servicios de salud en las materias de salubridad general.

"I. La promoción del desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de servicios de planificación familiar y educación sexual, con base en los contenidos y estrategias que establezca el Consejo Nacional de Población;

"II. La atención y vigilancia de los aceptantes y usuarios de servicios de planificación familiar;

"III. La asesoría para la prestación de servicios de planificación familiar a cargo de los sectores público, social y privado y la supervisión y evaluación en su ejecución, de acuerdo con las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Población;

"IV. El apoyo y fomento de la investigación en materia de anticoncepción, infertilidad humana, planificación familiar y biología de la reproducción humana;

"V. La participación en el establecimiento de mecanismos idóneos para la determinación, elaboración, adquisición, almacenamiento y distribución de medicamentos y otros insumos destinados a los servicios de planificación familiar;

"VI. La recopilación, sistematización y actualización de la información necesaria para el adecuado seguimiento de las actividades desarrolladas."



238. Para asegurar la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias aplicables en todo el territorio nacional a que quedará sujeta la prestación de esos servicios se emitió la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993 de los servicios de planificación familiar²⁰⁰ de la que conviene destacar que el artículo 1.1 define como su objetivo el "**uniformar los criterios de operación, políticas y estrategias para la prestación de los servicios de planificación familiar en México, dentro de un marco de absoluta libertad y respeto a la decisión de los individuos y posterior a un proceso sistemático de consejería, basada en la aplicación del enfoque holístico de la salud reproductiva**", dejando claro que la prestación de los servicios de planificación familiar debe hacerse en un marco de absoluta libertad y respeto a los individuos, aplicando el enfoque **holístico** de la salud reproductiva, es decir, **integrando en forma completa la totalidad de los aspectos que comprende la salud reproductiva**.

239. El capítulo 4.1 se destina en concreto a los servicios de planificación familiar previendo en su artículo 4.1.1 que "**deberá de otorgarse de una manera integral con calidad y calidez a toda la población**", es decir, **de manera completa y generalizada para toda todos los habitantes**.

240. Finalmente, en su capítulo nueve dispone con toda claridad que su vigilancia y aplicación corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, **en sus respectivos ámbitos de competencia**.

241. De especial relevancia para la planificación familiar resultan también dos documentos: (i) el *Programa de acción específico. Planificación familiar y anticoncepción 2013-2018* emitido por el Sistema Nacional de Salud como programa sectorial de salud²⁰¹ y (ii) el *Programa Nacional de Población 2014-2018*.²⁰² El primero, por plantear los objetivos a efecto de contribuir a que la población disfrute de su vida sexual y reproductiva **de manera informada, libre,**

²⁰⁰ Cuya última modificación vigente fue publicada el veintiuno de enero del dos mil cuatro.

²⁰¹ Sistema Nacional de Salud, *Programa de Acción Específico: Planificación Familiar y Anticoncepción 2013-2018*, México, disponible en: <http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/descargas/PlanFam/PlanificacionFamiliarAnticoncepcion.pdf>, fecha de consulta: veinte de junio de dos mil dieciocho.

²⁰² Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Documento_Completo_PNP_2014_2018, fecha de consulta: veinte de junio de dos mil dieciocho.



satisfactoria, responsable y sin riesgos y el segundo, por contener los objetivos, estrategias y líneas de acción emitidas por el Consejo Nacional de Población, en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 68, fracción I, de la Ley General de Salud y como órgano de la Secretaría de Gobernación, dependencia que cuenta, entre otras atribuciones, con la de realizar programas de planificación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público, vigilando que se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre (y por supuesto de la mujer) preservando la dignidad de las familias.²⁰³

242. También cobra relevancia lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, del Reglamento de la Ley General de Población conforme al que "*los programas de planificación familiar son indicativos, por lo que **deberán proporcionar información general e individualizada sobre sus objetivos, métodos y consecuencias**, a efecto de que las personas estén en aptitud de ejercer con responsabilidad el derecho a determinar el número y espaciamiento de sus hijos. También se orientará sobre las causas de infertilidad y los medios para superarla*", recogiendo dicha normatividad también algunos **principios que deben regir los programas que se emitan**, por ejemplo, **el de gratuidad**,²⁰⁴ **el de enfoque de género**²⁰⁵ y el de **información especializada**.²⁰⁶

²⁰³ **Artículo 3o. de la Ley General de Población.**

"Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:
"...

"II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país; ..."

²⁰⁴ **Artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Población.**

"Los servicios de planificación familiar deberán estar integrados y coordinados con los de salud, salud reproductiva, educación, seguridad social e información pública y otros destinados a lograr el bienestar de los individuos y de la familia, con un enfoque de género, y de conformidad con lo establecido en la ley, el presente reglamento y las demás disposiciones aplicables."

Artículo 16 del Reglamento de la Ley General de Población. "La información y los servicios de salud, educación y demás similares, que estén relacionados con programas de planificación familiar, serán gratuitos cuando sean prestados por dependencias y organismos del sector público."

²⁰⁵ **Artículo 17 del Reglamento de la Ley General de Población.**



243. Lo hasta aquí expuesto evidencia la existencia de un marco normativo que uniforma principios, criterios, políticas y estrategias sobre los que las entidades federativas habrán de cumplir las obligaciones de organizar, operar, supervisar y evaluar los servicios de planificación familiar que impone a su cargo el artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud, en sus respectivos ámbitos de competencias.

244. En efecto, el conjunto de normas al que nos hemos referido evidencia que el Ejecutivo Federal fijó los estándares a que habrán de sujetarse las autoridades locales, estableciendo para tal efecto los principios básicos a que se debe atender, como son los de **proporcionar información completa, gratuita, especializada, científica, documentada, generalizada sin posibilidad de negarla por razones de género o edad** y, sobre todo, **con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y la mujer preservando la dignidad de las familias.**

245. Sentadas las bases anteriores conviene tener en cuenta que la norma impugnada establece que en la Ciudad de México están reconocidos una serie de derechos sexuales y reproductivos, de entre los cuales, en términos de lo expuesto, destacan los siguientes por relacionarse con la planificación familiar:

a) Toda persona tiene derecho a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica, respetándose la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

"Los programas de planificación familiar incorporarán el enfoque de género e informarán de manera clara y llana sobre fenómenos demográficos y de salud reproductiva, así como las vinculaciones de la familia con el proceso general de desarrollo, e instruirán sobre los medios permitidos por las leyes para regular la fecundidad.

"La responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio del derecho a planificar su familia, consiste en tomar en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos y futuros, y su solidaridad con los demás miembros de la comunidad, para dar lugar a un mayor bienestar individual y colectivo."

²⁰⁶ **Artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Población.**

"Para efectos de este Reglamento, la planificación familiar, en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ejercicio del derecho de toda persona a decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y a obtener la información especializada y los servicios idóneos."



b) Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia.

c) Toda persona tiene derecho a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida.

246. Estimamos que el supuesto identificado con el inciso a) **sólo reconoce la existencia de un derecho en beneficio de las personas conforme al que se les debe otorgar educación sexual y servicios de salud integrales** sin definir el contenido de los servicios, la manera en que habrán de prestarse, los aspectos que debe comprender ni el contenido de la información sexual y sobre reproducción asistida que se deba transmitir.

247. La Constitución capitalina únicamente reconoce el derecho a recibir educación en salud sexual y reproductiva como parte integral del derecho a la salud reconocido por el artículo 4o. de la Constitución Federal y que, conforme al sistema de distribución de competencias a que hemos referido con anterioridad, debe ser protegido por todas las autoridades dentro de su ámbito de competencias. Esta afirmación se corrobora si se toma en cuenta que, incluso, la norma impugnada establece que la información que se otorgue deberá ser completa, científica, no estereotipada, diversa y laica, lo que evidencia un reconocimiento de los principios generalizados sobre los que habrá de impartirse la educación sexual en la totalidad del territorio nacional fijados por el Ejecutivo Federal para ser aplicados de manera uniforme por todas las autoridades dentro de su respectivo ámbito de competencia y que han quedado precisados anteriormente.

248. Por lo que hace a los supuestos identificados con los incisos b) y c), consideramos que tampoco establecen alguna directriz, criterio y/o política sobre la manera en que se prestarán los servicios integrales de salud reproductiva y el acceso a la información sobre reproducción asistida ni mucho menos regulan algún aspecto técnico. Por el contrario, sólo se **reconoce la existencia de un derecho en beneficio de las personas a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a**



información sobre reproducción asistida, mismos que han sido fijados por el legislador como base de la prestación de los servicios de planificación familiar que, se reitera, constituyen un medio para el ejercicio del derecho constitucional de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

249. Si se toma en cuenta que a través del marco normativo a que hemos referido están dadas las bases y principios que deben regir tanto la prestación de los servicios de salud en materia de planificación familiar como los contenidos de educación sexual, resulta claro que el simple reconocimiento de un derecho a recibir ese tipo de información y prestación de servicios que hizo la Asamblea Constituyente en la norma constitucional local impugnada no invade el ámbito de competencias federal dentro de la concurrencia en materia de salubridad general. Por el contrario, como dentro del ámbito de competencias de la Ciudad de México se encuentra la organización, operación, supervisión y evaluación de los servicios de planificación familiar, el simple reconocimiento que efectúa la norma impugnada de determinados derechos debe entenderse justamente en el ámbito de sus atribuciones, mismo que le permite efectuar esas actividades siempre respetando los lineamientos y principios fijados por la Federación.

250. En esa medida, estimamos que contrario a lo alegado por la procuraduría, no se atenta contra el sistema de distribución de competencias en materia de planificación familiar previsto en la Ley General de Salud, conforme al que las entidades federativas tienen a cargo **en su respectivo ámbito de competencias** la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad general atendiendo a los programas, principios y bases que establezca la Federación.

251. Cabe precisar que la organización, operación, supervisión y evaluación a que se refiere la Ley General de Salud implica la implementación de las acciones respectivas por parte de la Ciudad de México, pero respetando siempre los principios que rigen uniformemente a los servicios de salud. El examen sobre si una política, criterio o estrategia en concreto fijada por la Ciudad de México en materia de planificación familiar invade o no una competencia exclu-



siva de la Federación, sólo se podrá emprender cuando se emita, pero no a la luz del reconocimiento en abstracto de un derecho.

252. Por otro lado y por lo que hace al numeral 2 del apartado F del artículo 6o. impugnado que faculta a las autoridades locales a **adoptar medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar** la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica, también estimamos que el argumento de la procuraduría parte de una premisa inexacta, al asumir que la Ciudad de México está efectivamente estableciendo tipos penales que, a su parecer, sólo le corresponde definir al Congreso de la Unión.

253. La sola lectura de la norma impugnada evidencia que no está previendo ni mucho menos regulando conductas típicas, antijurídicas y culpables que puedan ser considerados delitos. Por el contrario, la Constitución capitalina únicamente está reconociendo que, en su ámbito de competencia, sus autoridades tienen las obligaciones generales de adoptar medidas que permitan la prevención, investigación, sanción y reparación de la aplicación de métodos como esterilización forzada, aplicación de algún otro método anticonceptivo o violencia obstétrica.

254. En otras palabras, la Constitución capitalina sólo está señalando la posibilidad de que, en su ámbito de competencia en planificación familiar –que conforme al artículo 13, apartado B, fracciones I y IV de la Ley General de Salud implica facultades para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general relacionados con la planificación familiar y llevar a cabo los programas y acciones que le competan– las autoridades locales están facultadas para adoptar medidas relacionadas con determinados métodos anticonceptivos, sin calificarlos como delitos, que permitan cumplir sus obligaciones generales de prevenir, investigar, sancionar y reparar, máxime que el ejercicio de dicha facultad implica la preservación de bienes jurídicos de alta valía como el derecho a la salud reproductiva y sexual e incluso puede constituir una medida para eliminar, por ejemplo, prácticas de violencia contra la mujer (en el caso de violencia obstétrica), aspectos que, además se pueden estimar una forma de protección a los derechos fundamentales que todas las autoridades están obligadas a efectuar en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal.



255. Dada la multiplicidad de conductas humanas y de métodos anticonceptivos que existen, consideramos riesgoso calificar *a priori* si la norma impugnada, por sí misma, invade alguna atribución exclusiva de la Federación, máxime que más allá del establecimiento de delitos podría suceder que incluso la Ciudad de México decida adoptar medidas o políticas para evitar ese tipo de conductas. Además, los verbos previstos en la norma impugnada no necesariamente califican a todas las conductas ahí referidas. En todo caso, el examen sobre una posible invasión de competencias sólo se podrá emprender cuando la Ciudad de México legisle o establezca las políticas que estime pertinentes, pero no antes y de manera abstracta.

Violación al derecho a la educación y las libertades de conciencia y religión

256. La procuraduría también alega que el artículo 6, apartado E, de la Constitución Política de la Ciudad de México transgrede los artículos 4o. y 24²⁰⁷ de la Constitución Federal, en relación con los diversos 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰⁸ y 13.4²⁰⁹ del Protocolo Adicional a la

²⁰⁷ **Artículo 24 de la Constitución Federal.**

"Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

"El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

"Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria."

²⁰⁸ **Artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Libertad de Conciencia y de Religión

"...

"4. Los padres, y en su caso los tutores tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

²⁰⁹ **Artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).**

"Derecho a la educación.

"...

"4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente. ..."



Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conforme a los que los ascendientes o tutores de los menores tienen libertad de poseer convicciones éticas, de conciencia y religión y tienen derecho a que sus hijos reciban educación religiosa y moral conforme a sus convicciones.

257. Arriba a esa conclusión sobre el argumento de que la norma impugnada proscribiera la posibilidad de que los padres ejerzan su derecho de elección a la educación y formación sexual que reciban sus hijos por lo que hace a educación religiosa o moral, lo que violenta en forma frontal el derecho que tienen reconocido los padres o tutores a educar a sus hijos o pupilos y, además, porque lejos de facilitar que los padres ejerzan el derecho a elegir el tipo y contenido de la educación sexual que recibirán los hijos, la norma establece una obligación que impone el deber de respetar la autonomía de niños, niñas y adolescentes.

258. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada en este aspecto, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sostuvieron que la educación sexual no es equivalente a la moral y/o religiosa, ya que aquélla se considera un componente de los derechos sexuales y sexualidad cuyo objetivo es el libre y pleno desarrollo de la personalidad.

259. Para la resolución de este argumento conviene tener en cuenta que al resolver los amparos en revisión 203/2016 y 800/2017, la Segunda Sala se pronunció en el sentido de que *"los derechos del niño no son valores separados o aislados y fuera de contexto, sino que existen dentro de un marco ético más amplio que se describe en el artículo 29, párrafo 1,²¹⁰ y en el preámbulo de la*

²¹⁰ **Artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

"1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

"a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

"b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;



*Convención sobre los Derechos del Niño,*²¹¹ que entre otras consideraciones, establecen que 'el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión' y que la educación del niño deberá estar encaminada a [i]nculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya", normas que destacan la **importancia del respeto a los padres y de la necesidad de entender los derechos dentro de un marco ético, moral, espiritual, cultural y social más amplio.**

260. Se expuso también que **los derechos de los niños no deben ser entendidos como impedimento para que los padres u otros cuidadores puedan educar y orientar a los menores de edad dentro de un marco ético, moral o espiritual que permita el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad** y que los oriente para prevenir que se susciten actos que resulten nocivos para su integridad, ya que conforme a la Observación General Número 15 de la Organización de las Naciones Unidas, los padres son "*la fuente más im-*

"c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

"d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

"e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. ..."

²¹¹ **Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

"Los Estados Partes en la presente convención,

"Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

"...

"Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

"...

"Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, ..."



portante de diagnóstico y atención primaria precoces en el caso de los niños de corta edad, y el factor protector más importante contra las conductas de alto riesgo entre los adolescentes, como el consumo de sustancias y las relaciones sexuales de riesgo".²¹²

261. Los padres o cualesquiera otras personas legalmente responsables *"deben cuidar y proteger al niño y ayudarlo a crecer y desarrollarse de manera saludable"*,²¹³ tomando en cuenta la capacidad en desarrollo del menor, máxime que la salud y desarrollo de los menores están fuertemente condicionados por el entorno en que viven, lo que exige la creación de un entorno seguro y propicio.

262. En ese sentido, la familia, como entorno inmediato de los menores, resulta indispensable para la salvaguarda de sus derechos, simplemente porque se trata de la esfera en la que se deben sentir más protegidos, donde puedan establecer una relación de confianza y seguridad y puedan discutirse abiertamente las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos, pudiendo encontrarse soluciones aceptables.

263. La formación integral de los menores no puede prescindir de los principios y valores éticos, morales o espirituales que los padres o demás cuidadores les inculquen a los niños e incluso que les permitan, al mismo tiempo que se cuide su niñez, prepararlos y desarrollarlos de manera adecuada para su vida adulta.

264. El Estado no sustituye la función protectora y orientativa de los padres de familia respecto de la salud y desarrollo de los menores, sino que tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niños y adolescentes.

²¹² Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General No. 15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)*, publicada el diecisiete de abril de dos mil trece, párrafo 67.

²¹³ *Ibíd*em, párrafo 78.



265. Sentado lo anterior recordamos que la norma impugnada dispone que la educación en sexualidad será completa, científica, no estereotipada, diversa y laica y aclara que se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

266. Estimamos que esa disposición no niega ni mucho menos proscribire el ejercicio de los derechos que tienen los padres y otros cuidadores de educar y formar a los menores de edad. Por el contrario, reconoce que la educación sexual de las niñas, niños y adolescentes debe respetar su autonomía progresiva y señala que es el Estado quien tiene el compromiso de proporcionar la información relativa con esas características.

267. A este respecto, estimamos oportuno tener en cuenta que para facilitar el cumplimiento de los derechos y débitos de los padres y cuidadores de los niños, el Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que el Estado tiene la obligación de impartir información sobre la salud infantil a todos los padres, a título individual o en grupos, a la familia ampliada y a otros cuidadores por diversos conductos, como clínicas, clases de paternidad, folletos de información pública, órganos profesionales, organizaciones comunitarias y los medios de comunicación.²¹⁴

268. Atento a lo anterior, el referido comité ha estimado conducente que los Estados elaboren y apliquen de forma compatible con la evolución de las facultades de los menores de edad, normas legislativas, políticas y programas para promover la salud y el desarrollo de los adolescentes: (i) facilitando a los padres asistencia adecuada a través de la creación de instituciones, establecimientos y servicios que presten el debido apoyo al bienestar de los menores de edad e incluso cuando sea necesario proporcionen asistencia material y programas de apoyo con respecto a la nutrición, el desarrollo y la vivienda; (ii) proporcionando información adecuada y apoyo a los padres para facilitar el establecimiento de una relación de confianza y seguridad en las que las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos puedan discutirse abiertamente y encontrarse soluciones aceptables que respeten el interés superior del menor; (iii) proporcionando a las madres y pa-

²¹⁴ *Ibidem*, párrafo 61.



dres de los adolescentes apoyo y orientación para conseguir el bienestar tanto propio como de sus hijos; y, (iv) facilitando el respeto de los valores y normas de las minorías étnicas y de otra índole, especial atención, orientación y apoyo a los adolescentes y a los padres, cuyas tradiciones y normas difieran de las de la sociedad en la que viven.²¹⁵

269. Así, los Estados han de adoptar intervenciones con base empírica en pro del buen ejercicio de la paternidad, como son, por ejemplo, la educación en técnicas de paternidad, los grupos de apoyo y el asesoramiento familiar, en particular en el caso de las familias cuyos hijos sufren problemas de salud y problemas sociales de otro tipo.

270. Conviene precisar que incluso la Ley General de Educación, que regula la educación que imparte el Estado en sus tres niveles de gobierno, establece en su artículo 8 que *"el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación pre-escolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– se basará en los resultados del progreso científico; **luchará contra** la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, **la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños**, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno"*.

271. Además, la misma ley establece que las autoridades deberán tomar medidas tendientes a crear condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos,²¹⁶ previendo en el artículo

²¹⁵ Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *Observación General No. 3, el VIH/SIDA y los derechos del niño*, publicada en marzo de dos mil tres, párrafo 16.

²¹⁶ **Artículo 32 de la Ley General de Educación.**

"Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad



33, fracción IX,²¹⁷ que las autoridades educativas **en sus respectivos ámbitos de competencias** impulsarán programas y escuelas dirigidos a los padres de familia o tutores, que les permitan dar mejor atención a sus hijos para lo cual se aprovechará la capacidad escolar instalada, en horarios y días en que no se presten los servicios educativos ordinarios. Asimismo, su fracción XIV dispone que "*realizarán las demás actividades que permitan mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos y alcanzar los propósitos a que se refiere el artículo 32*".

272. Pues bien, estimamos que todas las explicaciones anteriores permiten arribar esencialmente a las siguientes conclusiones:

- El reconocimiento a los derechos sexuales y la educación en sexualidad y servicios de salud integrales con información laica no veda el derecho de los padres a educar a sus hijos con base en la religión que profesen.
- La norma impugnada se refiere a la información que debe ser provista por el Estado.
- La autonomía progresiva de las niñas, niños y adolescentes es acorde con los parámetros internacionales que reconocen que el derecho y contenido

educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

"Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta ley."

²¹⁷ **Artículo 33 de la Ley General de Educación.**

"Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades educativas siguientes:

"...

"IX. Impulsarán programas y escuelas dirigidos a los padres de familia o tutores, que les permitan dar mejor atención a sus hijos para lo cual se aprovechará la capacidad escolar instalada, en horarios y días en que no se presten los servicios educativos ordinarios; ..."



de acceso a la información sobre aspectos relacionados con la sexualidad de menores no se aplica de manera idéntica para cualquier periodo de la infancia.

- En aras de tutelar el interés superior del menor y reconocer y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se reconoce que necesitan información y educación sobre todos los aspectos de salud, incluyendo la salud sexual.

273. Vale la pena precisar que la norma impugnada responde a la necesidad de tutelar de manera íntegra el derecho humano del nivel más alto posible de salud física y mental de los menores, reiterando que el acceso a los servicios que refiere no impide que los padres u otros cuidadores que impartan a las niñas, niños y adolescentes la información y educación sexual que estimen apropiada y adecuada, tomando en consideración los valores, principios y religión que detente la familia, así como la edad del menor y su madurez, atendándose en todo momento al interés superior del niño, máxime que la protección jurídica de los niños y adolescentes no sólo implica que el Estado preste los servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, instruyan y orienten a los menores para evitar prácticas nocivas que puedan poner en peligro su integridad mental, psicológica, moral y espiritual.

274. Por estas razones consideramos que son infundados los planteamientos en este rubro y, por tanto, procede reconocer la validez del artículo 6, apartados E y F, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

3. Derecho a una muerte digna

275. La Procuraduría General de la República alega²¹⁸ que el artículo 6, apartado A, numeral 2,²¹⁹ de la Constitución Política de la Ciudad de México

²¹⁸ En el concepto de invalidez que identifica como *octavo* (páginas 75 a 83 de la demanda).

²¹⁹ **Artículo 6 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad de libertades y derechos.

"...

"A. Derecho a la autodeterminación personal



transgrede los artículos 4o., párrafo cuarto,²²⁰ y 73, fracción XVI,²²¹ de la Constitución Federal que regulan, el primero, el derecho a la salud y, el segundo, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de salubridad general.

276. Explica que la doctrina ha sido prolija en definir que el concepto "muerte digna" comprende dos instituciones: (i) la eutanasia, que entiende como la terminación deliberada de la vida de una persona a fin de prevenir sufrimientos posteriores y (ii) el suicidio asistido, entendido como el suicidio solicitado por el enfermo terminal por no poder llevarlo a cabo por sí mismo.

277. Agrega que si bien la Constitución Federal y la Ley General de Salud no hablan del derecho a la muerte digna, lo cierto es que esta última normatividad –emitida por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva para legislar en materia de salubridad general– sí prohíbe expresamente la

"1. Toda persona tiene derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo de una personalidad.

"2. Este derecho humano fundamental deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna. ..."

²²⁰ **Artículo 4o. de la Constitución Federal. ...**

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. ..."

²²¹ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan. ..."



eutanasia y el suicidio asistido²²² e, incluso, el artículo 312 del Código Penal Federal²²³ tipifica como delito la ayuda o inducción al suicidio.

278. Afirma que el reconocimiento del derecho a una muerte digna abre la posibilidad de permitir la eutanasia y el suicidio asistido –conductas expresamente prohibidas en la Ley General de Salud–, lo que evidencia la inconstitucionalidad de la norma impugnada porque implícitamente regula una autorización para que los médicos tratantes y/o cualquier persona, así como para que los pacientes en situación terminal o sus familiares lo interpreten en el sentido de que les permite, a los primeros, practicarla y, a los segundos, solicitarla.

279. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que el argumento de la procuraduría asume que la norma impugnada regula la eutanasia cuando no es así, sino que simplemente reconoce el derecho a la muerte digna como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad, afirmando que incluso desde el año dos mil ocho se encuentra vigente en la capital la Ley de Voluntad Anticipada que regula cuestiones relativas a cuidados paliativos.

280. Estimamos que el planteamiento de la procuraduría debe desestimarse por partir de una premisa inexacta, pues asume que el artículo impugnado contiene un referente normativo de permisión tanto de la eutanasia como del suicidio asistido, cuando no es así.

281. El artículo impugnado está contenido en el marco de regulación capitalina del derecho a la autodeterminación personal y el libre desarrollo de la personalidad, que permite que todas las personas puedan ejercer plenamente

²²² **Artículo 166 Bis 21 de la Ley General de Salud.**

"Queda prohibida, la práctica de la eutanasia, entendida como homicidio por piedad así como el suicidio asistido conforme lo señala el Código Penal Federal, bajo el amparo de esta ley. En tal caso se estará a lo que señalan las disposiciones penales aplicables."

²²³ **Artículo 312 del Código Penal Federal.**

"El que prestare auxilio o indujere a otro para que se suicide, será castigado con la pena de uno a cinco años de prisión; si se lo prestare hasta el punto de ejecutar él mismo la muerte, la prisión será de cuatro a doce años."



sus capacidades para **vivir con dignidad**, concepto último que contiene implícitamente el derecho a una muerte digna.

282. Es decir, la Asamblea Constituyente únicamente aclaró que el concepto **vivir con dignidad** comprende también la muerte digna, derechos ambos protegidos por el de autodeterminación personal y el libre desarrollo de la personalidad, lo que evidencia que, contrario a lo alegado por la promovente, la norma impugnada no regula una institución en específico, ni una regla, ni un principio, ni una política, sino que **únicamente reconoce el derecho a la muerte digna como parte del derecho a vivir dignamente en respeto al libre desarrollo de la personalidad**.

283. El concepto de muerte digna ha sido explorado en el ámbito doctrinario y también de los organismos internacionales y si bien no existe alguna convención o norma que lo defina, parece haber consenso en que se refiere al buen morir, que no necesariamente se involucra con una muerte rápida, acelerada o anticipada, sino con la utilización de todos los medios que se encuentren disponibles para conservar la dignidad de la persona respetando sus valores individuales, evitando excesos que produzcan daño y dolor.

284. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud reflejó en un informe de un comité de expertos que uno de los elementos esenciales de la buena muerte es *"la ausencia del dolor que domina la mente del enfermo y lo puede incapacitar física y mentalmente para lograr los objetivos que se haya propuesto alcanzar antes de morir"*,²²⁴ lo que le ha servido para concluir que esa circunstancia vincula a los médicos a no presentar excusas para emplear todos los métodos disponibles a su alcance para controlar adecuadamente el dolor.

285. Dicha organización también ha establecido la necesidad de atender a tres principios fundamentales, respetando siempre la voluntad del paciente como norma: (i) principio de proporcionalidad, que consiste en evitar el tratamiento que prolonga la vida si produce más padecimiento que beneficio;

²²⁴ Organización Mundial de la Salud, *Alivio del dolor y tratamiento paliativo en el cáncer. Informe de un Comité de Expertos de la OMS*, Organización Mundial de la Salud, Serie de Informes Técnicos, Ginebra, mil novecientos noventa, página 58.



(ii) principio de equivalencia, que implica la valoración sobre si es mejor no iniciar un tratamiento que comenzarlo y después suprimirlo, y (iii) principio de relatividad, que parte de la base de que ni la vida ni la muerte son en sí mismos un bien o un mal absolutos.²²⁵

286. Resulta especialmente ilustrativo en esta materia la recomendación 1418 emitida por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en materia de "*Protección de los Derechos Humanos y la dignidad de los enfermos terminales y moribundos*"²²⁶ de veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve, en que aclaró que los derechos fundamentales derivados de la dignidad del paciente terminal se ven amenazados, entre otros aspectos, por: (i) las dificultades de acceso a los cuidados paliativos y un buen manejo del dolor; (ii) la frecuente falta de tratamiento del sufrimiento físico y de las necesidades psicológicas, sociales y espirituales; (iii) la prolongación artificial del proceso de muerte ya sea por el uso desproporcionado de medios técnicos o por la continuación del tratamiento sin consentimiento; (iv) la falta de formación continuada y apoyo psicológico a los profesionales sanitarios que trabajan en medicina paliativa; (v) la insuficiencia del apoyo y asistencia a los familiares y amigos del paciente; (vi) el temor de los pacientes a perder el control de sí mismos y convertirse en cargas; (vii) la carencia o inadecuación de un entorno social e institucional en el que uno pueda separarse para siempre de sus familiares y amigos en paz; (viii) la insuficiente asignación de financiación y recursos para la asistencia y apoyo de los enfermos terminales o moribundos; y, (ix) la discriminación social del fenómeno de la debilidad, el morir y la muerte.

287. En ese documento se dejó claro que entre los temores del enfermo terminal se encuentran, entre otros, el morir sometido a síntomas insoportables, en el aislamiento social y la degeneración, así como la falta de fondos y recursos materiales para su asistencia adecuada, por lo que para respetar y proteger su dignidad en todos los aspectos se estima necesario adoptar medidas que aseguren y garanticen, entre otras cuestiones: (i) que los cuidados paliativos

²²⁵ Ídem.

²²⁶ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Protección de los derechos humanos y la dignidad de los enfermos terminales y moribundos, recomendación mil cuatrocientos dieciocho de fecha veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve*, aprobada en la vigésimo cuarta sesión de la Asamblea, disponible en: <http://www.aeu.es/UserFiles/ConsejoEuropaDignidadEnfermosTerminales.pdf>, fecha de consulta: veintidós de mayo de dos mil dieciocho.



son un derecho legal e individual proporcionando un acceso equitativo, (ii) la cooperación entre todas las personas y profesionales implicados en la asistencia del moribundo o la persona en fase terminal, (iii) el desarrollo y mejora de los estándares de calidad en los cuidados del enfermo terminal o moribundo, (iv) que la persona en fase terminal o moribunda recibirá un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos; y, (v) que los profesionales sanitarios reciban formación para proporcionar una asistencia médica, de enfermería y psicológica a cualquier enfermo terminal o moribundo, en el seno de un equipo coordinado y según los estándares más altos posibles.

288. También estableció que el derecho de las personas en fase terminal o moribundas a la autodeterminación debe incluir medidas necesarias para dar eficacia al derecho de recibir información veraz y completa sobre su estado de salud, pero proporcionada con compasión y respetando, en su caso, el deseo del paciente a no ser informado. Además, también implica hacer posible que el enfermo terminal o la persona moribunda pueda consultar a otro médico distinto del que le atiende habitualmente, garantizar que ningún enfermo terminal o persona moribunda sea tratada contra su voluntad y que ésta no se configure por presiones económicas y, sobre todo, garantizar que –no obstante la responsabilidad última del médico en materia terapéutica– se tengan en cuenta los deseos expresados por el paciente en relación con formas particulares de tratamiento, siempre que no atenten contra la dignidad humana.

289. Incluso, dicho documento toma en cuenta que a pesar del respaldo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a **la prohibición de poner fin a la vida intencionadamente de los enfermos terminales o las personas moribundas**, se deben adoptar las siguientes medidas:

a) Reconocer que el derecho a la vida, especialmente en relación con los enfermos terminales o las personas moribundas, está garantizado.

b) Reconocer que el deseo de morir no genera el derecho a morir a manos de un tercero.

c) Reconocer que el deseo de morir de un enfermo terminal o una persona moribunda no puede, por sí mismo, constituir una justificación legal para acciones dirigidas a poner fin a su vida.



290. Las explicaciones anteriores evidencian la inexactitud de la premisa de la que parte la procuraduría, pues considera que la norma impugnada permite la eutanasia y el suicidio asistido, cuando no es así, sino que simplemente prevé el derecho a una muerte digna, concepto que, como ha quedado expuesto con anterioridad, puede comprender tanto cuestiones clínicas y médicas, como financieras, económicas, administrativas e incluso de integración social, entre otras. Es decir, la procuraduría equipara el concepto muerte digna a eutanasia y suicidio asistido; sin embargo, como ya quedó demostrado, dicho concepto incluye múltiples posibilidades interpretativas cuya constitucionalidad habrá de analizarse caso por caso.

291. Sobre esas bases, estimamos que sólo hasta que se conozca el contenido normativo de los instrumentos que la Ciudad de México considere útiles para garantizar el derecho a una muerte digna se podrá verificar si se viola o no alguna competencia exclusiva de la Federación, máxime que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13, apartado B, fracción I,²²⁷ en relación con el 3, fracción XXVII bis,²²⁸ ambos de la Ley General de Salud, corresponde a las entidades federativas organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación del servicio de salubridad general relativo al tratamiento integral del dolor.

292. Y si bien el artículo 166 Bis 2²²⁹ de la Ley General de Salud establece que corresponde al Sistema Nacional de Salud garantizar el pleno, libre e informado ejercicio de los derechos que señala esa ley y demás ordenamientos

²²⁷ **Artículo 13 de la Ley General de Salud.**

"La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"...

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

"I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."

²²⁸ **Artículo 3 de la Ley General de Salud.**

"En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

"XXVII Bis. El tratamiento integral del dolor, y ..."

²²⁹ **Artículo 166 Bis 2 de la Ley General de Salud.**



aplicables a los enfermos en situación terminal, esa competencia es sólo para garantizar el ejercicio de los derechos. En el caso concreto, se reitera, desconocemos hasta el momento si al amparo de la tutela del derecho a la muerte digna, la Ciudad de México regulará alguna cuestión materia de salubridad general de competencia exclusiva de la Federación.

293. Estimamos necesaria hacer la siguiente precisión. Lo que la norma capitalina impugnada previó fue el derecho a la autodeterminación personal y al libre desarrollo de la personalidad precisando que su respeto exige generar la posibilidad de que las personas vivan con dignidad en el entendido de que una vida digna implica el derecho a una muerte digna.

294. Su simple lectura evidencia que la Asamblea Constituyente no incidió ni reguló –ni siquiera pretendió hacerlo– alguna cuestión atinente a la salubridad general. Reiteramos, ni siquiera precisó si su concepto de "derecho a una muerte digna" comprende exclusivamente cuestiones de competencia exclusiva de la Federación en materia de salubridad general lo que, estimamos, no podría hacer.

295. Si como hemos sostenido en esta resolución, la Ciudad de México no puede incidir en el ámbito de competencias exclusivas de la Federación, una interpretación de la disposición impugnada conforme con la Constitución Federal y el sistema de competencias ahí previsto nos conduce a concluir que la norma impugnada es constitucional, en el entendido de que esta validez no implica que la regulación que al efecto emita el Congreso Local sea necesariamente válida. Tal cuestión podrá ser decidida únicamente cuando se legisle al respecto y se analice la constitucionalidad de las normas en particular.

296. Finalmente se destaca que las consideraciones aquí sostenidas no implican un pronunciamiento sobre si la eutanasia y el suicidio asistido, son o no constitucionales.

"Corresponde al Sistema Nacional de Salud garantizar el pleno, libre e informado ejercicio de los derechos que señalan esta ley y demás ordenamientos aplicables, a los enfermos en situación terminal."



297. Por tanto, ante lo infundado del concepto de invalidez que se examina, procede reconocer la validez de la porción normativa "La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna", del artículo 6, apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

4. Justicia cívica

298. La Procuraduría General de la República impugnó²³⁰ el artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México,²³¹ pues a su juicio transgrede lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal²³² que establece que las entidades federativas no tienen facultades para legislar en materia de justicia cívica e itinerante sino hasta que se emita la ley general correspondiente.

299. Agregó que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de justicia cívica (publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete) establece un plazo de ciento ochenta días naturales para que el Congreso de la Unión expida una ley general que regule dicha materia y que no obstante ello, el precepto impugnado ya regula los mecanismos de justicia cívica que

²³⁰ En el concepto de invalidez que identifica como *trigésimo noveno* (páginas 292 a 298 de la demanda).

²³¹ **Artículo 42 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Seguridad ciudadana

" ...

"C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana

" ...

"3. Las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades, mismos que deberán coordinarse con el mecanismo de seguimiento en la ejecución de las actividades en la materia, así como opinar y otorgar el aval ante la dependencia o institución encargada de la seguridad ciudadana ante el Gobierno de la Ciudad respecto de la designación, desempeño y remoción de los mandos policiacos en su ámbito territorial. ..."

²³² **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y ..."



establecerán las alcaldías, sin considerar las bases de funcionamiento que estarán contenidas en una ley general y cuya finalidad es la homogenización de criterios en materia de justicia cívica.

300. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que el precepto impugnado no transgrede la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, toda vez que dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día que la Constitución Política de la Ciudad de México y que por ello, resultaba imposible que el Constituyente Local conociera el contenido de dicha adición.

301. La Asamblea Constituyente añadió que el precepto impugnado no altera lo dispuesto por la Constitución Federal, ya que la reforma constitucional sólo dispone que el Congreso de la Unión podrá expedir una ley general en materia de justicia cívica, sin que ello implique que su regulación se vuelva exclusivamente de competencia federal.

302. Como se observa, el problema a dilucidar es si el artículo impugnado, al facultar a las alcaldías de la Ciudad de México para establecer los mecanismos de justicia cívica acordes a sus necesidades, viola una atribución exclusiva del Congreso de la Unión. Estimamos que no existe esa violación.

303. Es un hecho notorio que tanto la Constitución Política de la Ciudad de México como el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materias de Mecanismos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica y Registros Civiles, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación **el mismo día**, esto es, el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

304. Consecuentemente, consideramos que la reforma constitucional en materia de justicia cívica no resultaba aun de observancia obligatoria para el Constituyente Local al momento en que concluyó sus funciones, esto es, aprobar el texto de la nueva Constitución capitalina, toda vez que durante el proceso de elaboración de la norma impugnada, la referida reforma constitucional aún no se encontraba vigente y, por tanto, la facultad legislativa de la Asamblea



Constituyente de la Ciudad de México únicamente podía regirse por lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Federal.²³³

305. En todo caso y aun contrastando la norma impugnada con el texto ahora vigente de la Constitución Federal, consideramos que la Asamblea Constituyente no se extralimitó en sus atribuciones.

306. En la exposición de motivos de la reforma a la constitucional federal publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, se estableció que la justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores, es decir, este tipo de justicia debe entenderse como el centro de solución de los conflictos del día a día, que surgen de la convivencia cotidiana de las personas, que se da entre vecinos, en las escuelas, en los centros de trabajo y en las calles. La convivencia armónica depende en gran medida de que existan mecanismos que permitan resolver de manera rápida, eficaz y sin formalismos las diferencias que surgen entre las personas con motivo de dicha convivencia.²³⁴

307. Asimismo, señala que la ley general sólo será un "referente normativo" para mejorar el cumplimiento de normas de conducta que prevengan conflictos mayores y permita a las autoridades actuar de manera inmediata ante conflictos que se presentan en las comunidades.

²³³ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles, publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Artículo primero transitorio.

"El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

Artículo segundo transitorio.

"En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución."

²³⁴ Exposición de motivos integrada por cinco iniciativas de diversas fechas, presentada el doce de abril de dos mil dieciséis ante la Cámara de Diputados (Origen), que culminó en el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles, publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete.



308. Así, la citada reforma, en la cual se adicionó la fracción XXIX-Z al artículo 73 de la Constitución Federal, consistió en otorgar la facultad al Congreso de la Unión para expedir la ley general a través de la cual se establezcan los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de justicia cívica. Es decir, a través de dicha ley general se busca homologar los principios generales a los que deberán apegarse las autoridades en el desarrollo e implementación de la justicia cívica para el efecto de que ésta sea accesible y disponible a los ciudadanos, así como las bases y los mecanismos de acceso para la organización y funcionamiento del tal rubro en las entidades federativas.

309. Tal como se desprende de la exposición de motivos antes referida, la justicia cívica es en esencia una materia propia del orden normativo local, pues su finalidad se constriñe a establecer **procesos que permitan la sustanciación pronta y eficaz de aquellos conflictos que afectan la convivencia cotidiana de las personas**. Sin embargo, la falta de acceso por parte de la población a una verdadera justicia cívica oportuna y de calidad para resolver sus conflictos del día a día, llevaron al Poder Reformador de la Constitución Federal a determinar que sea a través de una legislación general en donde se fijen los principios y bases generales a los que deberán sujetarse los distintos órdenes de gobierno de las entidades federativas. Ello nos lleva a concluir que por "*principios y bases*" debe entenderse como los criterios que deben regir de manera general en la implementación del sistema de justicia cívica, materia que originalmente corresponde al ámbito local. Además, de lo antes expuesto se colige que la ley general únicamente regulará los principios y bases de la justicia cívica, más no tiene como finalidad la distribución de competencias.

310. Por ello, resulta claro que **el simple reconocimiento que hizo la Asamblea Constituyente en la norma constitucional local impugnada de que las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades, no invade el ámbito de competencias que se reservó al Congreso de la Unión**, pues en modo alguno establece principios, bases, procedimientos, directrices y/o criterios sobre la manera en que habrá de operar o desarrollarse la justicia cívica, sino que únicamente reconoce la existencia de dichos mecanismos y asigna la responsabilidad de su implementación a las alcaldías.



311. En esa medida, el examen sobre si un mecanismo en concreto emitido por la Ciudad de México en materia de justicia cívica o la regulación en esta materia es acorde o no con la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, sólo se podrá emprender cuando se emita la misma, pero no a la luz del reconocimiento en abstracto en la Constitución Local de la posibilidad de que las alcaldías establezcan mecanismos de justicia cívica.

312. En virtud de lo anterior, consideramos que son infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Procuraduría General de la República en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez de la porción normativa "y justicia cívica" del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

5. Derechos de migrantes

313. La Procuraduría General de la República impugnó²³⁵ la constitucionalidad del artículo 11, apartado I,²³⁶ de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración en términos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal.²³⁷ Señala que al establecer que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos

²³⁵ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo segundo*, (páginas 105 a 117).

²³⁶ **Artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad incluyente

"...

"I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

"Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. ..."

²³⁷ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. ..."



con independencia de su situación jurídica y bajo los criterios de "*hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión*", el Constituyente Local reguló aspectos que no le correspondían, pues la Ley de Migración es el único instrumento válido para fijar derechos y obligaciones de las personas migrantes, de sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.

314. El jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México argumentaron que el artículo impugnado no invade facultad alguna de la Federación, pues sólo reconoce los derechos de las personas migrantes en la capital, lo cual está en consonancia con los artículos 10. y 11 de la Constitución Federal y, además, porque dicho precepto se refiere únicamente a las autoridades locales y nunca a las de la Federación.

315. De este modo, la cuestión que debemos resolver es si el precepto impugnado invade las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión para legislar en materia migratoria por (i) establecer que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición, así como por (ii) imponer a "las autoridades" la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación jurídica y bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.

316. En primer lugar, es necesario precisar que contrariamente a lo que parece concluir la procuraduría, de la facultad exclusiva de un órgano para regular determinada actividad no se sigue que todos aquellos sujetos que la realicen automáticamente queden fuera –en una suerte de inmunidad personal residual– del alcance de todas las demás normas que en ese ámbito territorial emita un órgano diverso. Si bien las normas jurídicas califican hechos al asignarles consecuencias jurídicas, esto en ningún momento quiere decir que tal calificación deba hacerse en una única norma jurídica. Al contrario, una misma conducta puede tener –y normalmente tiene– diversas consecuencias de derecho porque simultáneamente está regulada por diversos ordenamientos jurídicos igualmente válidos y vigentes.

317. De este mismo modo, que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranje-



ros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto –es decir, la Ley de Migración– sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes. Es innegable que ya por el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) que poco o nada tienen que ver con su **estatus migratorio** y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país. Es cierto que el ejercicio de la facultad constitucional referida entraña necesariamente la fijación de derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica en tanto extranjeros. Tal facultad, por tanto, **no implica un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.**

318. Tan es así, que el Constituyente Permanente ha justificado esta atribución legislativa en la necesidad de regular de manera integral los efectos económicos del fenómeno migratorio o de determinar con certeza quién tiene el carácter de ciudadano mexicano,²³⁸ pero nunca en función de pretender controlar exhaustivamente cómo cada persona extranjera en lo individual se relaciona con la sociedad de la entidad federativa en que se encuentra, ni tampoco para crear un régimen especializado que administre los derechos humanos de los extranjeros. La facultad referida formaba parte del texto original de la Constitución Federal y sólo ha sido reformada una ocasión en mil novecientos treinta y cuatro. En ninguno de estos dos momentos, sin embargo, se manifestó la intención de que el Congreso de la Unión regulara todos los aspectos de la vida de los extranjeros que se internaran en nuestro país. Además de que tal objetivo hubiera sido completamente inconsecuente para fijar la política migratoria en el territorio nacional, el incremento exponencial del flujo migratorio en nuestro país

²³⁸ Dictamen emitido por la Primera Comisión de Relaciones, presentado el tres de octubre de mil novecientos treinta y tres ante la Cámara de Diputados (Origen), que culminó en el decreto que reforma los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro.



durante el último siglo y la variedad de situaciones históricas y políticas que lo han generado hubieran demostrado rápidamente la futilidad de una legislación que tuviera tal pretensión totalizadora.

319. La pregunta central aquí, por tanto, no es si la Ciudad de México puede establecer normas aplicables a las personas migrantes, sino si las consecuencias que el precepto local impugnado establece invaden las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración. Si, como recién se explicó, el artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, entonces emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria. Ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local.

320. En este sentido, por una parte, es claro que al establecer que "*las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición*", el numeral impugnado no incide en modo alguno en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro. El precepto local no modifica ni establece obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna. El artículo impugnado se limita a reconocer que las personas migrantes que se encuentran en la Ciudad de México son un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial. Esta actividad normativa del Constituyente capitalino está plenamente sustentada en la obligación que tiene esta entidad federativa de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1o. y 122 constitucionales.

321. Las autoridades de las entidades federativas, y en este caso de la Ciudad de México, llevan a cabo labores legislativas, administrativas y judicia-



les que impactan en la vida cotidiana de las personas migrantes. En esa medida, es válido que el Constituyente Local reconozca que se debe generar un marco especial de actuación frente a estas personas, **sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración**. El propio ordenamiento impugnado reconoce en su artículo 20, numeral 5,²³⁹ la necesidad que existe de reafirmar que las autoridades de la Ciudad de México deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Esta reiteración es indicativa de la conciencia que existe de que la Ciudad de México es un lugar de tránsito y destino de los flujos migratorios, lo cual hace necesario mecanismos de protección especiales para estas personas.

322. Una interpretación en sentido contrario nos llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes. Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos en razón de su estatus migratorio las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos no puede llevarnos a concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y respecto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias. Si siguiéramos la interpretación que propone la procuraduría, las Constituciones Locales nunca podrían referirse a los derechos humanos de los trabajadores, los sujetos de derecho agrario, ahorradores bancarios, soldados y marinos, los usuarios de servicios de telecomunicaciones o los titulares de patentes y marcas, lo cual

²³⁹ **Artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad global

"...

"5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia.

"El Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las alcaldías, instrumentará políticas de acogida a favor de las personas migrantes, así como de aquellas que busquen y reciban asilo y protección internacional en México. ..."



resultaría absurdo. En esta tesitura, no es coincidencia que la gran mayoría de las entidades federativas han promulgado leyes que buscan otorgar protección y atención especial sobre los derechos de las personas migrantes. Tal es el caso de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. Incluso desde antes de la reforma política de la Ciudad de México, el Distrito Federal contaba con la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, sin que conste en nuestros registros que la procuraduría haya impugnado su constitucionalidad por invadir competencias federales.

323. Por otra parte, es claro que el precepto impugnado tampoco invade atribuciones de la Federación al imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación jurídica y bajo los referidos criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. La procuraduría asume incorrectamente que el precepto local impone principios de actuación para las autoridades federales. Sin embargo, cuando el precepto impugnado se refiere a que las "*autoridades deben adoptar las medidas necesarias*", aquél se refiere única y exclusivamente a las autoridades locales, pues sólo son éstas las que están sujetas a sus disposiciones. No es necesario que las Constituciones Locales hagan precisiones sobre a qué sujetos se refiere cuando utilizan conceptos como el de "autoridad" o "poder", pues se entiende que la intención de los Constituyentes Locales es regular el actuar de los servidores públicos y funcionarios que llevan a cabo sus funciones bajo el imperio de sus postulados. Exigir que se especifique que se trata de las autoridades locales sería un ejercicio ocioso que sólo entorpecería la labor legislativa.

324. Finalmente, consideramos que la imposición de la obligación y los criterios referidos a "las autoridades locales" no busca generar incidencia en la política migratoria o conferir derechos de residencia para los extranjeros, sino simplemente garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y discriminación. No advertimos de qué modo pueda interferir con las atribuciones de la Federación el que la ciudad imponga una exigencia a las autoridades locales para comportarse con espe-



cial decencia frente a las personas migrantes; un grupo social que en el contexto mexicano ha sufrido reiteradamente exclusión y trato indigno. Por tanto, no se observa que exista una invasión a las competencias de la Federación.

325. En virtud de lo anterior, consideramos que son infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la procuraduría en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

6. Celebración de tratados internacionales y política exterior

326. La Procuraduría General de la República alega²⁴⁰ que el artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México²⁴¹ transgrede los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, en relación con el 117, fracción I, todos de la Constitución Federal al otorgar a las autoridades de la Ciudad de México la facultad de celebrar tratados internacionales cuando dicha atribución es exclusiva del presidente y del Senado de la República, quienes tienen a su cargo la conducción y supervisión de la política exterior de México y la de aprobar y ratificar la celebración de tratados.

²⁴⁰ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo cuarto* (páginas 125 a 128 de la demanda).

²⁴¹ **Artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad global

"...

"2. La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.

"...

"7. Los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con las leyes en la materia.

"...

"10. La Ciudad de México mantendrá relaciones de colaboración con las embajadas, consulados, representaciones de organismos internacionales, cámaras de la industria o del comercio e institutos culturales extranjeros que se encuentren dentro de su territorio a fin de promover la cooperación y el intercambio social y cultural."



327. En concreto, aduce que el artículo 20 de la Constitución Local otorga a la ciudad dos facultades transgresoras de esas competencias federales: (i) promover su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, asumiendo corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad bajo los principios que rigen la política exterior y (ii) mantener relaciones de colaboración con las embajadas que se encuentren en su territorio, argumento que, explica, la asemeja a un apéndice del Ejecutivo Federal como si estuviera en aptitud de contar con una política exterior.

328. Agrega que el artículo impugnado desconoce que el diverso 117, fracción I, de la Constitución Federal prohíbe a las entidades federativas celebrar tratados, alianzas o coaliciones con otro Estado o potencia extranjera. Es decir, la facultad de celebrar convenios internacionales sólo puede ser ejercida por la Federación, máxime que la Ciudad de México no goza de soberanía sino de autonomía.

329. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sostuvieron que no invade la facultad otorgada a la Federación en materia de política exterior porque en términos del artículo 122 de la Constitución Federal, la Ciudad de México es una entidad federativa y, por tanto, tiene autonomía en sus relaciones con otros Estados, máxime que no existe disposición que reserve a la Federación los temas que regula.

330. Por razón de método en la exposición, se examina primero el argumento que afirma que la norma impugnada es inconstitucional porque permite que la Ciudad de México suscriba convenios internacionales, el cual parte de la premisa de que el artículo 20, numerales 2 y 7, de la Constitución Local faculta a la ciudad a celebrar convenios internacionales.

331. Para resolver ese planteamiento es necesario precisar que el artículo 133²⁴² de la Constitución Federal prevé que los tratados que se celebren por el

²⁴² **Artículo 133 de la Constitución Federal.**

"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,



presidente de la República con aprobación del Senado y que estén de acuerdo con ella serán Ley Suprema de toda la Unión. Los artículos 89, fracción X,²⁴³ y 76, fracción I,²⁴⁴ de ese ordenamiento disponen, respectivamente, que el presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales y el Senado la de aprobarlos.

332. Por su parte, el artículo 117, fracción I²⁴⁵ –aplicable a la Ciudad de México por virtud de lo dispuesto por el diverso 122, apartado D–²⁴⁶ prohíbe a los Estados la celebración de alianza, tratado o coalición con otro Estado y/o potencias extranjeras.

con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

²⁴³ **Artículo 89 de la Constitución Federal.**

"Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ..."

²⁴⁴ **Artículo 76 de la Constitución Federal.**

"Son facultades exclusivas del Senado:

"...

"I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

"Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. ..."

²⁴⁵ **Artículo 117 de la Constitución Federal.**

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. ..."

²⁴⁶ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

"...

"D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México."



333. Conforme a las normas constitucionales referidas resulta claro que en los Estados Unidos Mexicanos los tratados internacionales sólo pueden ser celebrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado, quienes además tienen a su cargo la facultad exclusiva de la conducción de la política exterior del país. Por tanto, está fuera de discusión que las entidades federativas no tienen esa facultad.

334. Sentadas las bases anteriores destacamos que el argumento que se examina asume que los acuerdos a que se refiere la norma impugnada son tratados internacionales. Por tanto, debe determinarse si efectivamente lo son para lo que se toma en cuenta que, en la parte que interesa, la norma que se tilda de inconstitucional señala:

a) Que la Ciudad de México podrá establecer acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia.

b) Que los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, también de conformidad con las leyes en la materia.

335. Para definir si ese tipo de acuerdos constituyen tratados internacionales se tiene en cuenta que la reglamentación constitucional por cuanto hace al aspecto de convenios en el ámbito internacional se encuentra en la Ley sobre la Celebración de Tratados, tal como se advierte de lo dispuesto en su artículo 1.²⁴⁷

²⁴⁷ **Artículo 1o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados.**

"La presente ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales."



336. El artículo 2o., fracción I, de ese ordenamiento²⁴⁸ define la acepción "tratado", el cual corresponde justamente al convenio internacional cuya celebración es exclusiva de la Federación en términos del artículo 133 de la Constitución Federal.

337. Por su parte, la fracción II de ese artículo 2²⁴⁹ establece que un acuerdo interinstitucional es un acuerdo de voluntades regido por el derecho internacional público que se celebra por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública de **cualquier nivel de gobierno** y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado, cuya materia únicamente podrá circunscribirse a las atribuciones propias de dichos sujetos, quienes conforme al artículo 7²⁵⁰ están obligados a mantener informada a la Secretaría de Relaciones

²⁴⁸ **Artículo 2o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados.**

"Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. 'Tratado': el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

"De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución. ..."

²⁴⁹ **Artículo 2o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados.**

"Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"II. 'Acuerdo interinstitucional': el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

"El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben."

²⁵⁰ **Artículo 7o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados.**

"Las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el registro respectivo."



Exteriores acerca de cualquier acuerdo de este tipo que pretendan celebrar a fin de que esté en aptitud de formular el dictamen correspondiente sobre la procedencia para la suscripción, disposición última que se relaciona con el artículo 28, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores "*promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte*".

338. Como se ve, conforme a la legislación que define las categorías de convenios en el ámbito internacional, reglamentaria de los artículos constitucionales antes referidos, existen dos categorías distintas de compromisos internacionales: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales, los que también pueden recibir diversas denominaciones según dicha normatividad.

339. En estricto acatamiento a lo dispuesto por los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 constitucionales, el legislador fue escrupuloso en resaltar tanto en el artículo 1o. como en el artículo 2o., fracción I, que los tratados internacionales sólo pueden ser celebrados por la Federación; sin embargo, también reconoció la existencia de otro tipo de pactos que pueden ser celebrados por una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública de **cualquiera de los tres niveles de gobierno** con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros e incluso con alguna organización internacional a los que denominó "acuerdos interinstitucionales".

340. Consideramos que ese reconocimiento halla fundamento en la complejidad y dinamismo de las relaciones jurídicas contemporáneas derivados, entre otras razones, de la multiplicidad de sujetos que en ellas intervienen y de la inmersión de México en un mundo globalizado. En otras palabras, el legislador tomó en cuenta que la actualidad exige la regulación de pactos o acuerdos que no vinculan ni comprometen al Estado Mexicano con otros Estados, pero que resultan necesarios para fomentar no sólo la participación del país en el mundo, sino también su desarrollo.



341. Por ese motivo, detalló las características que deben satisfacer los acuerdos interinstitucionales para ser considerados tales:

- **Sujetos que los pueden celebrar:** dependencias u organismos descentralizados de la administración pública de cualquier nivel de gobierno y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

- **Forma en que se debe celebrar:** por escrito.

- **Materia:** deberán circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno que los suscriben.

- **Requisitos para su autorización:** que los sujetos que los pretendan celebrar informen a la Secretaría de Relaciones Exteriores quien tendrá a su cargo la facultad de aprobar su celebración y, en su caso, de inscribirlos en el registro respectivo.

342. Estas explicaciones evidencian que en el sistema jurídico mexicano **es posible que las entidades federativas** o autoridades locales **celebren acuerdos interinstitucionales** por conducto de su administración pública **siempre que cumplan los requisitos que para tal efecto prevé la Ley sobre la Celebración de Tratados**, simplemente porque no son lo mismo que un convenio o tratado internacional en términos de los artículos 89, fracción X, 76, fracción I, 117, fracción I, de la Constitución Federal; 2, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, 2.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.²⁵¹

343. Sostener que la reserva federal para celebración de tratados internacionales impide que las entidades federativas regulen la posibilidad de celebrar

²⁵¹ **Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.**

"Términos empleados.

"1. Para los efectos de la presente convención:

"a) se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular; ..."



acuerdos de carácter cooperativo y técnico a través de órganos u organismos en particular, sería tanto como desconocer la inserción del México contemporáneo en un mundo globalizado.

344. Sentadas las bases anteriores, como se dijo, la norma que se tilda de inconstitucional prevé que la Ciudad de México podrá suscribir, por un lado, acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales y, por otro, acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes a organismos públicos de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, estableciendo claramente el Constituyente Local que se podrán suscribir **siempre que se realicen de conformidad con las leyes de la materia.**

345. Bastan las explicaciones anteriores para evidenciar que, contrario a lo alegado por la procuraduría, los acuerdos referidos no son tratados internacionales en términos de los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, 117, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, sino acuerdos interinstitucionales que las entidades federativas están facultadas a suscribir siempre que se apeguen a lo que para tal efecto prevé la Ley sobre la Celebración de Tratados. En esa medida, no existe la invasión de competencias alegada.

346. Se estima necesario precisar que la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió la "*Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*",²⁵² que reconoce que los acuerdos interinstitucionales no son tratados internacionales, sino que constituyen la asunción legal de una costumbre o práctica internacional y, para efectos de nuestra materia de análisis, deja claras las cuestiones que pueden ser objeto de suscripción en un acuerdo interinstitucional, las ma-

²⁵² Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre Celebración de Tratados*, México, disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>, fecha de consulta: veintidós de mayo de dos mil dieciocho.



terias respecto de las que está prohibido convenir en este tipo de instrumentos, así como los pasos a seguir por lo sujetos que pretendan firmarlos.

347. Incluso existe en México el *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada* a cargo de esa dependencia federal creado precisamente para regular la facultad de celebración de acuerdos interinstitucionales, el cual cuenta con un modelo de acuerdo para que sea adoptado cuando se suscriba algún acuerdo interinstitucional que reciba la denominación de acuerdo de hermanamiento.

348. De ahí que se concluya que, contrario a lo alegado por la procuraduría, la Ciudad de México está facultada para celebrar acuerdos de cooperación técnica y acuerdos interinstitucionales en términos de la legislación sobre la materia.

349. Por otra parte, consideramos que el argumento de la procuraduría que propone que los numerales 2 y 10 del artículo impugnado son inconstitucionales porque permiten que la Ciudad de México se conduzca con una política exterior propia, es infundado en tanto parte de una premisa inexacta.

350. El numeral 2 establece esencialmente: (i) que la ciudad promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales; (ii) que podrá establecer acuerdos de cooperación técnica –respecto de los que ya se demostró está facultada a suscribir–; y, (iii) que asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad y aclara que lo hará *bajo los principios que rigen la política exterior.*

351. La simple lectura de esa norma evidencia que el Constituyente no otorgó a las autoridades de la Ciudad de México la facultad de crear, constituir o dirigir una política exterior propia. Por el contrario, estimamos que al disponer que actuará bajo los principios que rigen la política exterior, se reconoció que la actuación de las autoridades capitalinas debe siempre respetar la política exterior que diseñe, dirija y analice, en sus respectivos ámbitos de competencia, el presidente y el Senado de la República.



352. Misma consideración merece la facultad de mantener relaciones de colaboración con las embajadas, consulados, representaciones de organismos internacionales, cámaras de la industria o del comercio e institutos culturales extranjeros que se encuentren en el territorio de la Ciudad de México respecto de la que, contrario a lo aducido por la procuraduría, no se advierte que exista un mandato de crear una política exterior respecto de tales sujetos, sino que únicamente se estableció la necesidad de mantener relaciones amistosas en su ámbito de competencia.

353. Todas las explicaciones anteriores conducen a la conclusión de que los argumentos examinados son infundados y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 20, numerales 2, 7 y 10, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

7. Derecho al agua

354. La Procuraduría General de la República impugnó²⁵³ la constitucionalidad del artículo 9, apartado F, numeral 3,²⁵⁴ de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues a su juicio invade las competencias del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión para determinar las características del agua. Señala concretamente que atribuirle a ese bien el carácter de "*inalienable, inembargable e irrenunciable*" regula aspectos relativos a las aguas nacionales que son facultad exclusiva del Constituyente y del legislador federal, en

²⁵³ Concepto de invalidez que identifica como *décimo séptimo*, (páginas 140 a 149 de la demanda).

²⁵⁴ **Artículo 9 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad solidaria

"...

"F. Derecho al agua y a su saneamiento

"1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

"2. La ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

"3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro. ..."



términos de los artículos 4o., párrafo sexto;²⁵⁵ 27, párrafos primero, quinto y sexto,²⁵⁶ y 73, fracción XXXI,²⁵⁷ de la Constitución Federal.

²⁵⁵ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"...

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. ..."

²⁵⁶ **Artículo 27 de la Constitución Federal.**

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones ..."

²⁵⁷ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:



355. Por su parte, tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México argumentaron que el precepto es constitucional porque no se refiere a las aguas nacionales reguladas por el artículo 27 de la Constitución Federal, sino exclusivamente a las aguas de jurisdicción local de la ciudad. Sostienen, además, que al establecer que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable, el artículo impugnado solamente reproduce los atributos o características propias del derecho humano al agua previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General Número 15 del comité respectivo de las Naciones Unidas, que son vinculantes para el Estado Mexicano.

356. Ahora bien, del análisis del régimen de distribución competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua se desprende que, contrariamente a lo que plantea la procuraduría, la norma impugnada no invade en momento alguno las competencias o facultades del Constituyente Permanente ni las del Congreso de la Unión, al determinar que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable.

357. En primer lugar, como ya hemos explicado en los apartados anteriores, una materia en el sentido tradicional del término no es sinónimo de competencia o facultad. Mientras que materia es una categorización más general de las normas jurídicas que regulan un conjunto de actividades, competencia es la autorización específica que otorgan dichas normas a una autoridad para realizar una actividad determinada. De este modo, si bien los conceptos frecuentemente coinciden y es común que una materia se reserve exclusivamente a uno de los órdenes de gobierno, en el sistema de la Constitución Federal es perfectamente posible y hasta normal que distintos niveles de gobierno tengan competencias o facultades en la misma materia. Tal es el caso del agua.

"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (Conviene precisar que aunque la Procuraduría General de la República invoca la diversa fracción XXX del artículo, las facultades implícitas del Congreso de la Unión pasaron a la fracción XXXI mediante reforma de 15 de septiembre de 2017). ..."



358. El régimen competencial que establece la Constitución Federal en relación con este bien se traduce en facultades específicas tanto para la Federación como para las entidades federativas y los Municipios. Es decir, en torno a las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la propia Constitución Federal dispone la existencia de: (i) aguas nacionales o de jurisdicción federal; (ii) aguas que corresponde regular a las entidades federativas; (iii) aguas utilizadas para los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, cuya prestación es competencia de los Municipios; y, finalmente (iv) aguas que son propiedad de los particulares.

359. En relación con las **aguas nacionales**, mientras que el artículo 27 constitucional enumera prolijamente en su quinto párrafo cuáles son las aguas que son propiedad de la Nación, el mismo precepto dispone en su párrafo sexto que el dominio sobre aquéllas es inalienable e imprescriptible y, en consecuencia, que la explotación, el uso o aprovechamiento de esos recursos hídricos por parte de particulares únicamente podrá realizarse mediante las concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y bajo las condiciones que establezcan las leyes. En este sentido, el artículo 73, fracción XVII,²⁵⁸ de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

360. La Constitución también determina residualmente las aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de las entidades federativas. Específicamente, el referido párrafo quinto del artículo 27 constitucional dispone que el aprovechamiento de todas las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que, además, se localicen en más de un solo predio, se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

²⁵⁸ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. ..."



361. Asimismo, el Texto Constitucional dispone que la competencia sobre determinados servicios públicos relacionados con el agua corresponde al Municipio. Específicamente, el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal,²⁵⁹ establece que son los Municipios quienes tienen a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Dado que la Ciudad de México no tiene Municipios y estas atribuciones no están conferidas a sus alcaldías, en la capital de la República dichas funciones corresponden al gobierno local sobre la base de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.

362. Finalmente, también por disposición del multicitado artículo 27 constitucional, *los particulares* son propietarios y, por tanto, pueden disponer libremente de las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que corran por –o cuyo depósito se encuentre en– algún terreno que sea de su propiedad, siempre y cuando dichas aguas no se localicen en dos o más predios, en cuyo caso estarán bajo la jurisdicción de la entidad federativa respectiva.

363. Del régimen competencial aquí sintetizado se desprende claramente que, en relación con la regulación de los recursos hídricos en el territorio nacional, la Constitución Federal prevé expresamente la intervención de las entidades federativas. Dicho de otro modo, el agua es constitucionalmente una materia coincidente porque el manejo de ese bien requiere necesariamente la participación –es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades– de tres órdenes distintos de gobierno. Así, lo decisivo aquí no es dilucidar si la Ciudad de México tiene obligaciones constitucionales ni, por tanto, si cuenta con facultades en torno al agua como materia, toda vez que sí las tiene. Lo relevante es, en cambio, dilucidar si la regulación específica del agua en la Constitución capitalina

²⁵⁹ **Artículo 115 de la Constitución Federal.**

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ..."



implica el ejercicio de una facultad que en relación con ese bien la Constitución Federal reserve exclusivamente para sí o para el Congreso de la Unión.

364. En este sentido, si se examina el artículo impugnado de manera integral y, por tanto, se tiene en cuenta a qué se refiere exactamente, los mismos preceptos invocados por la procuraduría demuestran que no invade competencia alguna del Congreso de la Unión.

365. Ciertamente el numeral impugnado establece a la letra que el agua "es *inalienable, inembargable e irrenunciable*". Sin embargo, del análisis de dicho numeral en su conjunto –es decir, incluyendo los numerales 1 y 2 del mismo apartado F– se desprende claramente que la Constitución Política de la Ciudad de México sólo se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por tanto, únicamente establece el carácter inalienable, inembargable e irrenunciable del "*agua potable para uso personal y doméstico*". El apartado F – donde se ubica el numeral impugnado– se titula "*Derecho al agua y su saneamiento*", el numeral 1 prevé expresamente que "*toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para uso personal y doméstico*" y el numeral 2 que "*la ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable*". Los atributos que impone al agua el numeral 3, por tanto, sin duda están referidos exclusivamente al agua potable mediante la cual la Ciudad de México debe cumplir sus obligaciones de suministro frente a los habitantes de la capital. Esta actividad regulatoria a nivel local, por tanto, no es violatoria en modo alguno del orden competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua.

366. Por una parte, contrariamente a lo que argumenta la procuraduría, los términos específicos del numeral impugnado –es decir, el establecimiento de atributos del agua potable para uso personal y doméstico en la Ciudad de México– no invaden las facultades del Congreso de la Unión para legislar como parte de sus atribuciones implícitas en términos del artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal. Como ya se dijo líneas arriba, conforme al sistema de facultades residuales, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en la Ciudad de México corresponden a ésta.



367. Sostener, por tanto, las facultades del Congreso de la Unión en relación con el servicio de agua potable como parte de sus facultades implícitas sería un contrasentido. Además de que desde mil novecientos noventa y tres la capital ha tenido la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en su territorio²⁶⁰ y desde ese entonces las responsabilidades de las autoridades capitalinas principalmente se han incrementado, las facultades implícitas del Congreso de la Unión para legislar sólo pueden derivar de una atribución explícita conferida a algún otro Poder de la Federación. Claramente esto no se actualiza en el presente caso.

368. En esta tesitura, si la Ciudad de México tiene indudablemente atribuciones constitucionales en relación con la regulación del servicio de suministro de agua potable en el territorio de la entidad federativa y, por su parte, el numeral impugnado al establecer ciertos atributos para el agua se refiere única y exclusivamente al agua potable para uso personal y doméstico, entonces es claro que no invade en modo alguno las facultades implícitas del Congreso de la Unión.

369. La procuraduría también se equivoca al concluir que la facultad otorgada al legislador federal para expedir la normatividad sobre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales debe a su vez inhibir a las entidades federativas en general y a la Ciudad de México en particular para emitir normas que impacten en la utilización de las aguas de jurisdicción local.

²⁶⁰ **Artículo 122 de la Constitución Federal**

"[reforma publicada el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres (sic)].

"...

"La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

"...

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

"Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa: ...

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"...

"k). Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; ..."



370. Si bien las entidades federativas están constitucionalmente sujetas a los designios del Congreso de la Unión en torno a todo lo relativo a las aguas nacionales, no lo están en relación con sus aguas locales y, en principio, pueden perfectamente hacerlas objeto de una norma constitucional local, sea de derechos humanos o de alguna otra índole. Tan es así, que la misma Ley de Aguas Nacionales –reglamentaria de la fracción XVII del artículo 73 constitucional– se refiere exclusivamente a las aguas establecidas como "aguas nacionales" en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional.²⁶¹ En suma, si las entidades federativas no están sujetas a las disposiciones de la Federación en lo que se refiere a las "aguas no nacionales", entonces es evidente que la Ciudad de México tiene facultades constitucionales para establecer regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su Constitución Local.

371. No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que: *"el Estado garantizará el derecho humano al agua y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines"* y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas.²⁶² Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha

²⁶¹ **Artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales.**

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"I. 'Aguas Nacionales': Son aquellas referidas en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

²⁶² Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el ocho de febrero de dos mil doce.

"Artículo tercero transitorio. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."



ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.

372. Finalmente, los términos en que está redactado el numeral impugnado tampoco vulneran atribuciones del Constituyente Permanente. Al establecer que el agua para uso personal y doméstico, en tanto derecho humano, tiene las características de "*inalienable, inembargable e irrenunciable*", la porción normativa impugnada simplemente explicita tres de las propiedades que ya se reconocen implícitamente a ese bien en el parámetro de regularidad constitucional.

373. Por una parte, el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal señala textualmente que: "*toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible*". Pues la única manera de que el Estado garantice plenamente tal suficiencia y asequibilidad a todas las personas es precisamente que el agua para consumo personal y doméstico nunca pueda ser objeto de enajenación por sus titulares (inalienable) ni de embargo en perjuicio de ellos (inembargable).

374. Por otra parte, en la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos "*a un nivel de vida adecuado y a la salud*" previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. constitucional,²⁶³ así como en los artículos 11²⁶⁴ y 12²⁶⁵ del Pacto Internacional de

²⁶³ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."

²⁶⁴ **Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una



Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquélla es en sí misma un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas.²⁶⁶

375. Así, la porción normativa impugnada simplemente explicita ciertas características esenciales del agua para consumo personal y doméstico como derecho fundamental ya contenidas en las normas del parámetro de regularidad constitucional. No se advierte, por tanto, que se invada alguna facultad del Constituyente Permanente.

376. En virtud de las consideraciones anteriores, son infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la procuraduría en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional de la porción normativa "es inalienable, inembargable e irrenunciable" del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

8. Patrimonio de la ciudad

377. La Procuraduría General de la República impugnó²⁶⁷ la constitucionalidad del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero,²⁶⁸ de la Constitu-

mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. ..."

²⁶⁵ **Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. ..."

²⁶⁶ **Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.**

"...

"3. En el párrafo 1 del artículo 11 del pacto se enumeran una serie de derechos que dimanar del derecho a un nivel de vida adecuado, 'incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados', y son indispensables para su realización. El uso de la palabra 'incluso' indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud. ..."

²⁶⁷ Concepto de invalidez que identifica como *décimo tercero*, (páginas 117 a 125 de la demanda).

²⁶⁸ **Artículo 18 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Patrimonio de la ciudad

"...



ción Política de la Ciudad de México, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión "*para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos*", en términos de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal.²⁶⁹ Sostiene que el Constituyente capitalino reguló una materia que constitucionalmente corresponde exclusivamente a la Federación al establecer a nivel local las obligaciones para el "*registro y catalogación*" del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial, así como de "*preservación*" de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en la Ciudad de México.

378. La Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México argumentaron que el precepto impugnado es constitucional porque el diverso numeral 1 de ese mismo inciso sujeta todas las actividades relacionadas con el patrimonio de la Ciudad de México a la puntual observancia de las leyes federales y, además, porque existe un patrimonio cultural local que puede no ser "*de interés nacional*" y cuya regulación corresponde a las autoridades de cada entidad federativa. Alegan que la intención del Constituyente capitalino nunca fue invadir la esfera competencial de la Federación, sino establecer los lineamientos para la protección más amplia del patrimonio de la Ciudad de México.

"A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial

"...

"3. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el Gobierno Federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial. Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección.

"..."

Artículo 73 de la Constitución Federal.

²⁶⁹ "El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. ... para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; ..."



379. De este modo, la cuestión que debemos resolver es si el precepto impugnado invade o no las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión por establecer: (i) la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial; y, (ii) la obligación de preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en la Ciudad de México. Para efectos de claridad en la contestación de este concepto de invalidez, es pertinente analizar por separado la constitucionalidad de cada una de estas obligaciones.

Sobre la obligación para el registro y catalogación del patrimonio (primer enunciado del numeral impugnado)

380. Ha sido criterio de este tribunal –que hoy ninguno de los interesados cuestiona– que en términos del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos **cuya conservación sea de interés nacional**.²⁷⁰ Como hemos explicado a detalle, ello significa que únicamente la Federación, por medio de su órgano legislativo y a través de la ley que al efecto expida, tiene atribuciones para establecer o no la posibilidad de que intervengan las entidades federativas o los Municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes, así como la forma en que deberán hacerlo.

381. No obstante, de la génesis y evolución de ese mismo precepto constitucional se desprende claramente que, en relación con los monumentos **artís-**

²⁷⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 14/2012 (9a.), emitida por el Pleno, de rubro y texto: "MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS CUYA CONSERVACIÓN SEA DE INTERÉS NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA.—El artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; esto es, sólo confiere atribuciones a la Federación, por conducto de su órgano legislativo y a través de la ley que al efecto expida, para establecer o no la posibilidad de que los Estados y los Municipios, en cuyo territorio se encuentren dichos bienes, intervengan, así como la forma en que deberán hacerlo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro X, Tomo 1, julio de dos mil doce, «con número de registro digital:» 160033, página 343.



ticos e históricos, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión está acotada a aquellos bienes cuya conservación sea de **interés nacional**. Es decir, a diferencia de los vestigios o restos fósiles²⁷¹ o de los monumentos arqueológicos²⁷² que son bienes propiedad de la nación y sin excepción entran automáticamente en la esfera competencial de las autoridades federales, para que los monumentos artísticos e históricos estén sujetos a este régimen se requiere que la conservación de los respectivos bienes **revista interés nacional**. Esto significa, por un lado, que el Congreso de la Unión tiene una prerrogativa para definir cuándo se actualiza dicho interés nacional y, en consecuencia, para especificar cuáles son los monumentos artísticos e históricos cuya regulación corresponde en exclusiva a la Federación. Asimismo, significa que contrariamente a lo que plantea la procuraduría, la misma Constitución Federal reconoce implícitamente la existencia de bienes artísticos e históricos que **no revisten interés nacional** y, por tanto, cuya regulación es competencia de las entidades federativas en términos del artículo 124 constitucional.

382. Esta conclusión encuentra sustento en el proceso de reforma constitucional que culminó en la incorporación a la Norma Fundamental de la facultad exclusiva (aunque acotada) hoy supuestamente vulnerada. La propuesta inicial presentada ante la Cámara de Diputados en 1960 pretendía constitucionalizar la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre tres aspectos distintos en los siguientes términos: (i) sobre monumentos arqueológicos; (ii) sobre **monumentos artísticos e históricos cuya conservación fuera de interés nacional**; y, (iii) sobre las poblaciones o partes de las poblaciones y lugares naturales cuyo aspecto típico, pintoresco o estético fuera de interés público

²⁷¹ **Artículo 28 Bis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Para los efectos de esta ley y su reglamento, las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios y restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el presidente de la República."

²⁷² **Artículo 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles."



proteger y conservar.²⁷³ Motivado por el "peligro" de que se cuestionara la constitucionalidad de la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre dichos monumentos y poblaciones como parte de sus atribuciones implícitas,²⁷⁴ la redacción inicial de la propuesta retomó intencionalmente el criterio de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 2/32 en el sentido de que todos los monumentos arqueológicos son por su propia naturaleza de interés nacional.²⁷⁵ En consecuencia, en la iniciativa dicho "interés" se estableció como criterio definitorio solamente para el segundo y tercer aspecto, es decir, para los monumentos artísticos e históricos y para las poblaciones cuyo aspecto ameritará protección.

383. Durante la discusión de la iniciativa en ambas Cámaras; sin embargo, se descartó el último aspecto de la propuesta porque podía poner en alerta a las entidades federativas ante una intromisión indebida de la Federación. Se concluyó que no existían suficientes razones para creer que esos poblados formaran parte del patrimonio nacional y que requirieran ser excluidos de la soberanía y de las autoridades de las entidades federativas.²⁷⁶ Asimismo, antes de enviar la declaratoria de reforma constitucional aprobada para su publicación, por cuestión de estilo el Senado eliminó del texto la repetición de la frase

²⁷³ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por diputados el veintisiete de diciembre de mil novecientos sesenta ante la Cámara de Diputados (origen), la cual culminó en el "Decreto que declara adicionada la fracción XXV del artículo 73 de la propia Constitución", publicado el trece de enero de mil novecientos sesenta y seis.

²⁷⁴ Ídem.

²⁷⁵ En la controversia constitucional 2/32, se estableció que: "no puede negarse que todo lo relativo a ruinas y monumentos arqueológicos, su conservación y estudio, como parte de la cultura general, interesan vivamente a toda la nación y no sólo a los habitantes del lugar en que se encuentren, y precisamente por este carácter eminentemente nacional de tales monumentos, existe la más alta conveniencia nacional en que sea la Federación, como coordinadora y representante común de los intereses nacionales, la que ejerza jurisdicción sobre ellos y no los Estados; y en este concepto, corresponde a la Federación la jurisdicción y facultad legislativa sobre ellos; sin que ello quiera decir que no interesen también a los Estados la conservación y estudio de los monumentos y ruinas que se encuentren en su territorio; pero es obvio que tal interés no basta para darles jurisdicción sobre ellos, porque teniéndolo toda la Nación, a ella corresponde la jurisdicción, por el interés nacional que hay en ellos.", página 14.

²⁷⁶ Dictamen emitido por la Primera Comisión de Puntos constitucionales, presentado el dieciocho de diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro ante la Cámara de Senadores (Revisora), la cual culminó en el "Decreto que declara adicionada la fracción XXV del artículo 73 de la propia Constitución", publicado el trece de enero de mil novecientos sesenta y seis.



"sobre monumentos" que seguía a la palabra "arqueológicos"; y la sustituyó por una coma.²⁷⁷ De este modo, aunque todos los tipos de monumentos sujetos a competencia exclusiva federal –arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional– finalmente se consolidaron en una sola frase, es indudable que la expresión condicional facultativa "*cuya conservación sea de interés nacional*" que quedó plasmada en el Texto Constitucional vigente se refiere únicamente a los monumentos artísticos e históricos. La competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, en cambio, es absoluta y no admite condición alguna.

384. La interpretación constitucional recién referida se ve reflejada también en la clasificación que hace de dichos monumentos la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Mientras que esta ley reglamentaria establece que todos los monumentos arqueológicos –muebles e inmuebles– se consideran propiedad de la nación y quedan sujetos en todo momento a la competencia del legislador federal,²⁷⁸ para estar sometidos al régimen de la Federación, en cambio, los monumentos artísticos e históricos necesitan: (i) estar determinados expresamente en dicha ley, o bien (ii) ser declarados como tales, de oficio o a petición de parte.²⁷⁹ Es decir, con base en las clasificaciones que define la ley, las autoridades federales reconocidas por ella (Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Antropología e Historia o Instituto Nacional de Bellas Artes) hacen el análisis correspondiente para determinar si se emite la declaratoria respectiva a la que hace alusión el segundo supuesto, siguiendo el procedimiento establecido.²⁸⁰

²⁷⁷ Discusión llevada a cabo el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro en la Cámara de Senadores (Revisora), la cual culminó en el "*Decreto que declara adicionada la fracción XXV del artículo 73 de la propia Constitución*", publicado el trece de enero de mil novecientos sesenta y seis.

²⁷⁸ **Artículo 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas** (ver nota 272).

²⁷⁹ **Artículo 5o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte."

²⁸⁰ **Artículo 5o. Ter de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**



385. La ley establece como bienes de competencia federal los monumentos históricos "*vinculados a la historia de la nación*".²⁸¹ Este ordenamiento secundario define el vínculo del bien federal con la historia nacional por edades o épocas. Son monumentos históricos de jurisdicción federal por determinación de la ley, todos los bienes inmuebles construidos entre los siglos XVI al XIX,²⁸² así como los documentos originales manuscritos o impresos en esa misma época que por su rareza o importancia para la historia mexicana merezcan ser conservados en el país.²⁸³ Las colecciones científicas, en cambio, pueden elevarse a documentos históricos de carácter nacional mediante una

"La expedición de las declaratorias a las que se refiere la presente ley se sujetará al siguiente procedimiento:

I. Se iniciará de oficio o a petición de parte, de conformidad con el acuerdo que al respecto emita el presidente de la República o el secretario de Educación Pública, por conducto del titular del Instituto competente, según corresponda, y será tramitado ante este último.

"Tratándose de declaratorias seguidas a petición de parte, el instituto competente revisará si la solicitud respectiva reúne los requisitos señalados en el artículo que antecede, en cuyo caso se admitirá a trámite. En caso contrario, dentro de un plazo de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, el Instituto competente prevendrá por una sola vez al promovente para que subsane las omisiones dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación. Transcurrido el término sin que la prevención haya sido desahogada, el trámite será desechado. ..."

²⁸¹ **Artículo 35 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley."

²⁸² **Artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Por determinación de esta ley son monumentos históricos:

I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive. ..."

²⁸³ **Artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.** "Por determinación de esta ley son monumentos históricos:

" ...

"III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país. ..."



declaratoria.²⁸⁴ Por otra parte, la ley también somete a la competencia federal en calidad de monumentos artísticos los bienes inmuebles y muebles que "*revistan valor estético relevante*",²⁸⁵ sin establecer mayor regulación al respecto. Esto significa que sólo pueden ser considerados como tales mediante una declaratoria federal que reconozca dicho valor.

386. A contrario sensu, por tanto, las entidades federativas sí tienen la facultad para emitir normas generales de carácter local para proteger como monumentos históricos, por ejemplo, bienes inmuebles construidos a principios del siglo XX, o bien como monumentos artísticos a los murales sobre los cuales la Federación no haya emitido una declaratoria por no considerar, bajo sus propios criterios, que tengan valor estético relevante. La validez de estas normas locales estará desde luego condicionada a que no invadan el ámbito de competencia exclusiva federal que describimos en los puntos anteriores.

387. Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, al analizar el contenido del artículo impugnado concluimos que el objeto de la norma que establece la obligación para el registro y catalogación, **es el patrimonio cuya regulación no le corresponde a la Federación**, pues no sería lógico pensar que los mandatos señalados en este precepto están destinados a autoridades federales que escapan de su imperio. El Constituyente Local más bien distinguió una serie de bienes que conforman el "*patrimonio de la ciudad*". Esta distinción es importante porque permite identificar un grupo de bienes que no necesariamente encuadran en aquellos que son del interés de la Nación, en términos del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal o de la propia ley reglamentaria.

²⁸⁴ **Artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Por determinación de esta ley son monumentos históricos:

"...

"IV. Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente."

²⁸⁵ **Artículo 33 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

"Son monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante.

"..."



388. Lo que hace el numeral impugnado es reconocer que hay un grupo de bienes que pueden ser de especial interés para los capitalinos y sobre los cuales no necesariamente se actualiza un interés nacional. Esto permite que las autoridades de la Ciudad de México ejerzan competencias de orden local para registrarlos, catalogarlos y preservarlos, siempre que no exista una declaratoria por parte de las autoridades federales y no se trate de uno de los bienes establecidos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.

389. Esto también quiere decir que en aquellos casos en los que exista un interés conjunto de la nación y de la ciudad, en principio se estará a lo que decidan las autoridades federales. Por el contrario, si el interés de protección y conservación sólo se actualiza respecto del patrimonio capitalino (en bienes sobre los cuales no ha existido una manifestación de interés por parte de la Federación) las autoridades locales pueden válidamente llevar a cabo acciones, en el ámbito de su competencia, para garantizar su conservación.

390. Si bien esta regla interpretativa hace depender la competencia local de que la Federación no encuentre que un bien reviste el valor histórico o artístico para ser de interés nacional, esto no implica que las entidades federativas no tengan todo un margen de posibilidades para proteger el patrimonio cuya conservación les interese. De este modo, en la medida de que exista la posibilidad jurídica de que haya bienes artísticos e históricos cuya conservación no revista interés nacional en términos de lo que disponga el Congreso de la Unión en la ley reglamentaria respectiva, es evidente que el establecimiento a nivel local de la obligación de registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, no invade en modo alguno facultades exclusivas de la Federación. Como correctamente sostienen la Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, el primer enunciado de la disposición impugnada –es decir, la obligación de registro y catalogación de dicho patrimonio– debe entenderse referido exclusivamente al patrimonio cuya regulación sea competencia de la ciudad, no así a los bienes que aun dentro del territorio capitalino estén sujetos a la esfera competencial de la Federación para efectos de su protección y conservación.



391. Es pertinente hacer notar, finalmente, que aunque los argumentos de la procuraduría se circunscriban al registro y catalogación de bienes muebles e inmuebles, es decir, a obligaciones relacionadas con el patrimonio de carácter **material**, la lectura integral del numeral impugnado muestra que se refiere también a la catalogación y registro de bienes **inmateriales** que definitivamente no son competencia de la Federación. El patrimonio inmaterial, como su nombre lo indica, es aquél que no puede circunscribirse a un objeto material en específico, sino que se manifiesta en una diversidad de elementos que no necesariamente tienen una manifestación física. Este puede comprender ideas, costumbres o tradiciones artísticas y culinarias.

392. En la medida que la Constitución Federal y la ley del Congreso antes mencionada solamente otorgan a la Federación competencia sobre ciertos bienes materiales, en términos del artículo 124 constitucional la atribución para determinar el registro y catalogación de cualquier tipo de bien inmaterial que sea susceptible de protección corresponde a las autoridades locales. En esta tesitura, la Ciudad de México indudablemente tiene atribuciones constitucionales para establecer la obligación de su registro y catalogación.

393. En virtud de lo anterior, consideramos que es infundado el concepto de invalidez esgrimido por la procuraduría en este rubro.

Sobre la obligación de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado)

394. El artículo impugnado prevé la obligación de emitir una ley para preservar, entre otros, bienes declarados como monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en el territorio de la ciudad. Si bien la obligación de preservación de los bienes declarados como monumentos **artísticos e históricos**, según se explicó en el apartado anterior, debe entenderse referida exclusivamente a aquellos de competencia local, consideramos que no se puede sostener la constitucionalidad de esta porción normativa en relación con los bienes declarados como monumentos **arqueológicos y paleontológicos**.



395. Previamente establecimos que de la redacción de la fracción XXV del artículo 73 constitucional se desprende que, en tanto que los vestigios o restos fósiles y los monumentos arqueológicos son bienes propiedad de la nación, en todos los casos, sin excepción, entran automáticamente en la esfera competencial del Congreso de la Unión. Esto quiere decir que en relación con este tipo de bienes no es aplicable ni necesaria la condición de un "interés nacional" en la conservación que permita la regulación exclusiva de la Federación y, por tanto, prohíba toda actividad legislativa de las entidades federativas.

396. Sin pretender ser reiterativos, consideramos necesario insistir en que de la controversia constitucional 2/32, del proceso de reforma constitucional a la fracción XXV del artículo 73, así como de los artículos 27 y 28 Bis de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, es indudable que en el caso de los vestigios o restos fósiles y de los monumentos arqueológicos siempre existe un interés nacional que obliga a la Federación a hacerse cargo de su regulación de forma exclusiva. De tal suerte que esta actividad regulatoria está completamente vedada para las autoridades locales.

397. En el caso de los vestigios y restos fósiles tenemos que acudir al proceso de reforma constitucional en el que el Poder Revisor decidió incorporar estos bienes al cúmulo de materias sobre las que el Congreso Federal puede legislar de forma exclusiva. En la exposición de motivos, los senadores que presentaron la iniciativa manifestaron la necesidad de distinguir el patrimonio paleontológico del arqueológico debido al tratamiento especializado que requieren. Para ello señalaron que "*el patrimonio paleontológico no es un producto cultural, sino un bien no renovable que está más cerca de los recursos naturales que de los valores que integran el legado cultural de la nación*" y que "*no obstante la importancia económica y científica que representan los bienes paleontológicos, la legislación sobre la materia es insuficiente para una efectiva regulación de las acciones de investigación, conservación y recuperación de los vestigios o restos fósiles*".²⁸⁶ Incluso señalaron que esta reforma nacía de la

²⁸⁶ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por senadores (grupos parlamentarios del PAN y del PRI) el dieciséis de abril de dos mil ante la Cámara de Senadores (Origen), la cual culminó en el decreto que reforma la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veintiuno de septiembre de dos mil.



necesidad de fortalecer el artículo 28 Bis de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas²⁸⁷ pues si bien con la inclusión de este precepto "se pretendió establecer una regulación completa y actualizada para normar la recolección, conservación y utilización científica de los vestigios o restos fósiles, el esfuerzo resultó insuficiente, pues para que se diera su protección, debía existir el interés paleontológico que ... se concretaba en la declaratoria presidencial de monumento. Este procedimiento resultó bastante complejo, dado que las declaratorias de zonas de monumentos arqueológicos o históricos no se dan en la mayor parte de los casos con la oportunidad requerida ...".²⁸⁸

398. Asimismo, en la discusión de la Cámara de Diputados, una de las ventajas que se advirtieron de "federalizar" este marco normativo era, "*provocar la expedición de una ley que, de manera integral, logre ordenar todos los aspectos relativos a tan importante materia. Igualmente, y con la adición que se propone, no quedará duda alguna y, por ende, no habrán de suscitarse conflictos competenciales entre la Federación y las entidades federativas ... en lo concerniente a la investigación, exploración, explotación y conservación de los restos fósiles*".²⁸⁹

399. Resulta evidente que el Constituyente tenía motivaciones distintas para integrar esta materia en el artículo 73 de la Constitución Federal. En este caso, no es necesario acudir al interés nacional, porque no fue previsto como condición habilitante de la competencia federal. En ambas Cámaras se entendió que era necesario establecer un marco normativo para garantizar una debida protección de estos bienes y que una vía era excluir la regulación de las entidades federativas y conferir al Congreso de la Unión un ámbito competencial exclusivo.

²⁸⁷ **Artículo 28 Bis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas** (ver nota 271).

²⁸⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por senadores, la cual culminó en el "*Decreto que reforma la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado el veintiuno de septiembre de dos mil.

²⁸⁹ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, presentado el diecinueve de abril de dos mil ante la Cámara de Diputados (revisora), la cual culminó en el "*Decreto que reforma la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado el veintiuno de septiembre de dos mil.



400. En conclusión, los bienes arqueológicos y paleontológicos que la porción impugnada pretende regular son facultad exclusiva de la Federación y, por tanto, cualquier tipo de participación ulterior de las entidades federativas en relación con ellos está determinada única y exclusivamente por el Congreso de la Unión en la ley reglamentaria de la materia. La disposición local, por ende, no puede constitucionalmente otorgar atribuciones para legislar la preservación de estos bienes.

401. En virtud de las consideraciones anteriores, también es infundado el argumento de la procuraduría en este tema y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, con excepción de las porciones normativas que establecen: "arqueológicos" y "y paleontológicos", que son inconstitucionales.

9. Ciencia y tecnología

402. La Procuraduría General de la República impugnó²⁹⁰ la constitucionalidad del artículo 8, apartado C,²⁹¹ de la Constitución Local, pues considera que

²⁹⁰ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo* (páginas 85 a 92 de la demanda).

²⁹¹ **Artículo 8 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad educadora y del conocimiento

"...

"C. Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica

"1. En la Ciudad de México el acceso al desarrollo científico y tecnológico es un derecho universal y elemento fundamental para el bienestar individual y social. El Gobierno de la Ciudad garantizará el libre acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la plena libertad de investigación científica y tecnológica, así como a disfrutar de sus beneficios.

"2. Toda persona tiene derecho al acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como a disfrutar de sus beneficios y desarrollar libremente los procesos científicos de conformidad con la ley.

"3. Las autoridades impulsarán el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Habrá acceso gratuito de manera progresiva a Internet en todos los espacios públicos, escuelas públicas, edificios gubernamentales y recintos culturales.

"4. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, fortalecerán y apoyarán la generación, ejecución y difusión de proyectos de investigación científica y tecnológica, así como la vinculación de éstos con los sectores productivos, sociales y de servicios, a fin de resolver problemas y necesidades de la Ciudad, contribuir a su desarrollo económico y social, elevar el bienestar de la población y reducir la desigualdad; la formación de técnicos y profesionales que para el mismo se requieran; la enseñanza de la ciencia y la tecnología desde la enseñanza básica; y el apoyo a creadores e inventores.



invade una atribución exclusiva del Congreso de la Unión para regular la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. La procuraduría también considera que este precepto trastoca la regulación que, en uso de la misma facultad exclusiva, expidió el Congreso de la Unión en la Ley de Ciencia y Tecnología, pues la Ciudad de México estaría excediendo los cauces de colaboración que tal ley prevé para las entidades federativas.

403. El jefe de Gobierno señaló en su contestación a la demanda que el contenido de la disposición impugnada ya se encontraba en la Ley de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal y en la Ley para el Desarrollo del Distrito Federal como Ciudad Digital y del Conocimiento. Por otro lado, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno arguyen que el contenido del artículo impugnado se trata simplemente del reconocimiento del derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica como fundamento del bienestar individual y social. Dicho derecho deja en todo tiempo a salvo la facultad regulatoria del Congreso de la Unión en materia de ciencia y tecnología. Argumentan que las obligaciones que mandata la Constitución de la ciudad para las autoridades capitalinas no implican regular esa materia, sino establecer medios para garantizar este derecho, pero que de ninguna manera se está reglamentando el artículo 73, fracción XXIX-F, de la Constitución Federal.

404. Las cuestiones a resolver, por tanto, son: (i) si existe una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia de transferencia de tecnología y difusión de los conocimientos científicos y tecnológicos y si el Constituyente capitalino invadió dicha facultad al establecer el contenido del artículo

"Garantizan igualmente la preservación, el rescate y desarrollo de técnicas y prácticas tradicionales y originarias en la medicina y en la protección, restauración y buen uso de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

"5. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva elaborará un Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación que será parte integral del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, con una visión de veinte años, y que se actualizará cada tres.

"6. En el presupuesto de la Ciudad de México, se considerará una partida específica para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que no podrá ser inferior al dos por ciento del presupuesto de la ciudad.

"7. Se estimulará el establecimiento de empresas tecnológicas, así como la inversión en ciencia, tecnología e innovación, en los sectores social y privado en la Ciudad de México. ..."



8, apartado C, de su Constitución, y (ii) si la creación de los derechos al acceso al desarrollo científico y tecnológico, al disfrute de la ciencia, la tecnología y la innovación, y a la libertad de investigación, son coherentes con nuestro orden constitucional y convencional.

405. En lo que toca a la cuestión de si el Constituyente capitalino ha invadido una facultad exclusiva del Congreso de la Unión debemos interpretar el artículo 3o., fracción V, de la Constitución Federal de manera armónica con el diverso 73, fracción XXIX-F, pues ambas normas tienen la misma jerarquía y no pueden contradecirse. En este sentido, el artículo 3o. dispone en su fracción V que el Estado Mexicano está obligado a apoyar la investigación científica y tecnológica.²⁹² Este precepto habla del Estado Mexicano en general, pues desde su inicio lo precisa como Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, por lo que entendemos que la Constitución Federal obliga también a la Ciudad de México y a las otras entidades federativas a apoyar el desarrollo científico y tecnológico.

406. Por su parte, el Congreso de la Unión tiene una facultad expresa en el artículo 73, fracción XXIX-F, para expedir leyes tendientes a la promoción de la transferencia de tecnología y a la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.²⁹³

²⁹² **Artículo 3o. de la Constitución Federal.**

"Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

"...

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; ..."

²⁹³ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. ..."



407. De una interpretación de los dos artículos constitucionales referidos concluimos que la facultad exclusiva del Congreso Federal no tiene el alcance que la procuraduría le da en su demanda. Esta atribución no significa una facultad para "regular" todo lo referente a la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos, sino tan sólo para legislar en materia de su fomento y promoción, siempre que se estime necesario para el desarrollo nacional.

408. El texto del artículo 73, fracción XXIX-F, menciona dos acciones que pueden ser objeto de las leyes del Congreso Federal: "promoción" y "regulación" y no deja claro a qué tipo de facultades se trata en materia de generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos. Sin embargo, la exposición de motivos de la reforma constitucional que adicionó la fracción referida aclara esta aparente confusión.²⁹⁴

409. Esta exposición de motivos mencionó que el objetivo de aquella reforma constitucional fue facultar al Congreso de la Unión para emitir leyes de fomento y atribuciones para emitir leyes regulatorias y es clara en incluir dentro de las primeras a la ciencia y la tecnología.²⁹⁵ Así pues, la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en materia de transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos se refiere tan solo a su promoción, no a su regulación como alegó la Procuraduría General de la República en su demanda.

²⁹⁴ Iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal el siete de diciembre de mil novecientos ochenta y dos ante la Cámara de Diputados (Origen), que culminó en el decreto de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX- D; XXIX- E; XXIX- F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

²⁹⁵ Ídem. Se señaló que: "Estas reformas y adiciones ... dotan al Estado Mexicano de las bases constitucionales –en los casos que proceda– para la modernización de la legislación de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo; y de los estatutos reguladores del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre regulación del abasto y los precios, y la organización y defensa de los consumidores ..."



410. Adicionalmente, una interpretación armónica de los textos constitucionales nos lleva a concluir que tanto el artículo 3o., fracción V, como el 73, fracción XXIX-F, de la Constitución Federal se refieren a las mismas acciones de gobierno, pues los dos preceptos hablan de acciones con significado similar: apoyar y promover. Este último término es el que la exposición de motivos que introdujo la fracción XXIX-F al artículo 73 constitucional, relaciona con el fomento al sector. Aunque varían las palabras, su significado es similar. Según el Diccionario de la Lengua Española, "apoyar" significa "favorecer, patrocinar, ayudar"; "promoción", se entiende como "*elevación o mejora de las condiciones de vida, de productividad, intelectuales, etc.*", y, por último, "*fomento*" significa "*acción de la administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general*".

411. Como se desprende de estas definiciones, las tres acciones de gobierno están íntimamente relacionadas. Las acciones de fomento –que, según la respectiva exposición de motivos, tiene como objetivo la promoción gubernamental que ordena la fracción del artículo 73, fracción XXIX-F, de la Constitución Federal– llevan consigo el otorgamiento de apoyos, que también ordena el artículo 3o., fracción V, de la Constitución Federal.

412. Aunque se trata de las mismas acciones de gobierno en apoyo o fomento a la ciencia y la tecnología que tanto las entidades federativas como la Federación pueden llevar a cabo, esta última tiene un ámbito exclusivo para la promoción del sector, que deriva de la facultad del artículo 73, fracción XXIX-F de la Constitución Federal. Está atribución se refiere a "*los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional*". Dentro de este tipo de conocimientos se encuentran aquellos que la Ley de Ciencia y Tecnología²⁹⁶ y

²⁹⁶ Es elocuente el fraseo que a este respecto usaba la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, publicada el veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y cinco, que es la primera norma general expedida en uso de la facultad del artículo 73, fracción XXIX-F constitucional. Según lo dispuesto por la primera fracción de su artículo 2, tenía por objeto, entre otros fines, el de "*Establecer las normas y procedimientos necesarios para coordinar las actividades tendientes a promover e impulsar la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional*". Esta ley fue abrogada por la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, publicada el veintiuno de mayo de mil novecientos



los instrumentos federales de planeación catalogan como objeto de la Política Federal de Ciencia y Tecnología.²⁹⁷

413. Sin embargo, como ya adelantamos, las entidades federativas, también tienen facultades para legislar y crear acciones de gobierno para el fomento y apoyo de la ciencia y la tecnología para su desarrollo local.

414. En este sentido, a la luz de la Constitución Federal, la Federación tiene atribuciones exclusivas para legislar, planear, diseñar y ejecutar las políticas de fomento a la transferencia de tecnología y a la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que considere necesarios para el desarrollo nacional y los instrumentos de apoyo que al respecto estime convenientes. Con base en la Ley de Ciencia y Tecnología, el *Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación* es iluminador para conocer qué sectores y políticas han sido clasificados como prioritarios para este desarrollo.²⁹⁸

noventa y nueve, la cual a su vez fue abrogada por la Ley de Ciencia y Tecnología publicada el cinco de junio de dos mil dos y ahora vigente.

²⁹⁷ Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI) publicado el treinta de julio de dos mil catorce, disponible en: <http://www.sicyt.gob.mx/index.php/normatividad/nacional/631-3-programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2014-2018/file>, fecha de consulta: veintidós de junio de dos mil dieciocho.

²⁹⁸ **Artículo 21 de la Ley de Ciencia y Tecnología**

"La formulación del programa especial estará a cargo del CONACyT con base en las propuestas que presenten las dependencias y entidades de la administración pública federal que apoyen o realicen investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. En dicho proceso se tomarán en cuenta las opiniones y propuestas de las comunidades científica, académica, tecnológica y sector productivo, convocadas por el foro consultivo científico y tecnológico. A fin de lograr la congruencia sustantiva y financiera del programa, su integración final se realizará conjuntamente por el CONACyT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su presentación será por conducto del director general del CONACyT y su aprobación corresponderá al consejo general. Una vez aprobado, su observancia será obligatoria para las dependencias y entidades participantes, en los términos del decreto presidencial que expida el titular del Ejecutivo Federal.

"El programa deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

"I. La política general de apoyo a la ciencia y la tecnología;

"II. Diagnósticos, políticas, estrategias, indicadores y acciones prioritarias en materia de:

"a) Investigación científica, desarrollo tecnológico y la innovación,

"b) Formación e incorporación de investigadores, tecnólogos y profesionales de alto nivel,

"c) Difusión del conocimiento científico y tecnológico y su vinculación con los sectores productivos y de servicios,

"d) Colaboración nacional e internacional en las actividades anteriores,



415. Al ser parte del Estado Mexicano y con base en el artículo 3o., fracción V, de la Constitución Federal, la Ciudad de México y demás entidades federativas también están obligadas a apoyar la investigación científica y tecnológica y pueden legislar e implementar políticas de fomento de ciencia y tecnología en aquellas áreas que consideren incentivan el desarrollo local. Como consecuencia de lo anterior, encontramos que no tiene razón la procuraduría cuando arguye en su demanda que el Constituyente de la Ciudad de México debió limitar la acción de las autoridades capitalinas estrictamente a los mecanismos de participación y colaboración que prevé la Ley de Ciencia y Tecnología para las entidades federativas. Estas vías de colaboración se dan en el marco de la política federal de fomento al sector que establece la misma ley,²⁹⁹ pero no excluyen los instrumentos legislativos, de planeación y las políticas públicas que puede llevar a cabo la Ciudad de México para incentivar la investigación científica y tecnológica en su territorio, dentro del marco de sus atribuciones y conforme a sus propias prioridades y objetivos de desarrollo.

416. Cabe aclarar que las facultades de la Federación y de las entidades en materia de ciencia y tecnología no son excluyentes, pues por la misma natu-

"e) Fortalecimiento de la cultura científica y tecnológica nacional,

"f) Descentralización y desarrollo regional, y

"g) Seguimiento y evaluación.

"III. Las políticas, contenido, acciones y metas de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que realicen dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de los fondos que podrán crearse conforme a esta ley;

"III Bis. Las áreas prioritarias del conocimiento y la innovación tecnológica, así como los proyectos estratégicos de ciencia, tecnología e innovación por sectores y regiones;

"IV. Las orientaciones generales de los instrumentos de apoyo a que se refiere la fracción VIII del artículo 13 de esta ley; y,

"V. El programa a que se refiere el artículo 29 de la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados."

²⁹⁹ **Artículo 1 de la Ley de Ciencia y Tecnología.**

"La presente ley es reglamentaria de la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto:

"I. Regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer, desarrollar y consolidar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en general en el país;

"II. Determinar los instrumentos mediante los cuales el Gobierno Federal cumplirá con la obligación de apoyar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación; ..."



raleza de las políticas de fomento, la Ciudad de México puede complementar los apoyos a los ya otorgados por la Federación. Este hecho no es sólo posible desde el punto de vista constitucional sino deseable desde la perspectiva de políticas públicas. Sin embargo, derivado del artículo 73, fracción XXIX-F, de la Constitución Federal, la Federación sí tiene exclusividad para diseñar los instrumentos y estrategia para incentivar los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Como el desarrollo de todo el país incluye el regional, la Federación lleva el liderazgo en las políticas de fomento al sector. Esto tiene como consecuencia que, no obstante poder participar los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas en los apoyos y fomento al sector –ya mediante convenios con las dependencias federales, ya por su cuenta en la política de ciencia y tecnología para su desarrollo local– esta participación no puede nunca obstaculizar o entorpecer la acción de las instancias federales. Al contrario, la Ciudad de México y las demás entidades federativas deben diseñar los instrumentos de apoyo y fomento a la investigación científica y tecnológica con la debida deferencia a las políticas del Gobierno Federal.

417. Por último, el mismo artículo 8, apartado C, de la Constitución capitalina acota las acciones de su gobierno local al "ámbito de sus competencias",³⁰⁰ que como ya argumentamos antes, abarca el fomento y apoyo a la investigación científica y tecnológica que requiere el desarrollo local de la Ciudad de México, o bien, la colaboración con la Federación a través de los instrumentos y cauces previstos en la ley de la materia.³⁰¹ En este sentido, entendemos que también el *Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación* que prevé el numeral 5 del mismo artículo está limitado a las facultades de las autoridades capitalinas y se realizará con deferencia a los instrumentos de planeación federal y las acciones y políticas derivadas de ellos, cuidando no entorpecer las acciones de gobierno de las instancias federales.

³⁰⁰ **Artículo 8 de la Constitución Política de la Ciudad de México.** Apartado C, numeral 4 (ver nota 291)

³⁰¹ La Ley de Ciencia y Tecnología establece al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (artículo 3, fracción IV); los fondos mixtos (artículos 26 y 35), y los convenios de colaboración con las dependencias del Gobierno Federal (artículo 33) como cauces por los que las entidades federativas participan en la política de ciencia y tecnología a cargo de la Federación.



418. Una vez que hemos reconocido que el precepto impugnado no invade facultades exclusivas de la Federación, es necesario dilucidar si el Constituyente capitalino pudo haber ampliado derechos, como se desprende del texto del mismo artículo. Al respecto, es legítimo que la Constitución capitalina haya establecido el derecho al acceso y desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como la libertad de investigación para todos sus habitantes, pues la formulación del artículo 8, apartado C, de la Constitución Política de la Ciudad de México no altera la identidad o contenido esencial de algún derecho humano de nuestra Carta Magna o de los tratados internacionales de los que México es Parte. Al contrario, dicho artículo es coherente con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁰² el artículo 14 del Protocolo de San Salvador,³⁰³ el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁰⁴ y con las mejores prácticas internacionales.³⁰⁵

³⁰² **Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"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 recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiado."

³⁰³ **Artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).**

"Derecho a los beneficios de la cultura

"1. Los Estados Partes en el presente protocolo reconocen el derecho de toda persona a:

"a. Participar en la vida cultural y artística de la comunidad;

"b. Gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;

"c. Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

"2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.

"3. Los Estados Partes en el presente protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

"4. Los Estados Partes en el presente protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia."

³⁰⁴ **Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a:

"a) Participar en la vida cultural;



419. En virtud de todas las consideraciones anteriores, es infundado el concepto de invalidez que la procuraduría esgrime en este rubro y, por tanto, reconocemos la validez constitucional del artículo 8, apartado C, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"b) Gozar de los beneficios del progreso científico de sus aplicaciones;

"c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

"2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figuraran las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

"3. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

"4. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales."

³⁰⁵ Según el secretario general de las Naciones Unidas, la intervención de las entidades federativas en esta materia es una herramienta que facilita la creación de empleos, el fomento de la prestación de servicios públicos básicos, la mejora en el acceso al conocimiento y educación, además de empoderar a los sectores marginados de la sociedad. De allí la importancia por establecer vínculos directos entre las políticas de ciencia, tecnología e innovación a nivel local (ciudades, Municipios, Estados o departamentos) y el desarrollo económico. Secretario general de las Naciones Unidas, *Ciencia, tecnología e innovación para la agenda de desarrollo después de 2015*, Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, E/CN.16/2014/2, Ginebra, tres de marzo de dos mil catorce, párrafos 5 y 67.

La UNESCO ha celebrado la constante en los países desarrollados y en desarrollo por generar un crecimiento económico a partir del impulso de la ciencia, la tecnología e innovación. Lo anterior a fin de iniciar una transición hacia una economía menos dependiente de los recursos naturales. UNESCO, *Informe de la Unesco sobre la ciencia. hacia 2030*, UNESCO, dos mil quince, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407s.pdf>, fecha de consulta: siete de junio de dos mil dieciocho.

De igual manera, la OEA consideró conveniente la creación de un sistema integrado de innovación, que implica nuevas formas de organización y una mayor cooperación entre los sectores público, en todas sus esferas, y el sector privado. Organización de los Estados Americanos, *Ciencia, tecnología, ingeniería e innovación para el desarrollo. Una visión para las Américas en el Siglo XXI*, OEA, dos mil cuatro, disponible en: file:///D:/Users/isanchez/Downloads/esp_web_ok.pdf, fecha de consulta: siete de junio de dos mil dieciocho, página 33.

Por su parte, la OCDE recomendó al Estado Mexicano apoyar la inversión en investigación, desarrollo e innovación, a través del fomento de la colaboración público-privada en áreas prioritarias. Además, se debía mejorar la gobernabilidad del sistema de innovación mediante una mayor coordinación entre los ministerios y organismos, una evaluación más sistemática y la descentralización de la política de la innovación. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible*, octubre de dos mil diez, disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>, fecha de consulta: siete de junio de dos mil dieciocho.



10. Derechos laborales

420. La Procuraduría General de la República impugnó³⁰⁶ el artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México.³⁰⁷ Sostiene esencialmente que con la aprobación de ese precepto la Asamblea Constituyente capitalina: (i) invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar sobre aspectos propios del derecho laboral, en contravención al

³⁰⁶ En el concepto de invalidez que señala como *décimo primero* (páginas 96 a 105 de la demanda).

³⁰⁷ **Artículo 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad productiva

"...

"B. Derecho al trabajo

"1. La Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad. Asimismo, valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado. El respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la ciudad.

"2. En la Ciudad de México todas las personas gozan de los derechos humanos en materia laboral reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados e instrumentos internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

"3. Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno.

"4. Las autoridades de la ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán:

"a) El cumplimiento de los programas que tengan por objeto identificar y erradicar el trabajo infantil esclavo y forzado, así como la discriminación laboral;

"b) La igualdad sustantiva en el trabajo y el salario;

"c) La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales;

"d) La realización de las tareas de inspección del trabajo. Las autoridades deberán otorgar los medios idóneos para su adecuado funcionamiento; y

"e) La protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar.

"5. Las autoridades de la ciudad establecerán, de conformidad con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, programas de:

"a) Capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas, así como servicios de asesoría y defensoría gratuitos, necesarios para que las personas trabajadoras y sus organizaciones conozcan y ejerzan sus derechos a través de la autoridad competente. La realización de las tareas de inspección del trabajo atenderá los requerimientos de la defensoría laboral.



"b) Seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva;

"c) Fomento a la formalización de los empleos;

"d) Protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, promoviendo la firma de contratos entre éstas y sus empleadores. Su acceso a la seguridad social se realizará en los términos y condiciones que establezcan los programas, leyes y demás disposiciones de carácter federal aplicables en la materia;

"e) Protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial;

"f) Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social, y

"g) Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora, con el acuerdo de los patrones o empleadores.

"6. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias y en los términos de la legislación aplicable, deben salvaguardar el derecho de asociación sindical a las personas trabajadoras y empleadores, así como la protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, incluyendo la injerencia de las autoridades o los empleadores en la vida sindical.

"7. Las autoridades promoverán la negociación colectiva por rama de industria y cadena productiva para conciliar el reconocimiento al trabajo, modelos laborales sustentables, uso racional de los recursos humanos y desarrollo de los sectores productivos.

"8. Las autoridades velarán por el respeto a la libertad y a la democracia sindical, incluyendo el derecho a elegir libremente a sus representantes sindicales y a participar en los procesos de firma y terminación de los contratos colectivos de trabajo mediante el voto personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.

"9. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho al acceso a la información pública en materia laboral que obre en su poder.

"10. Las autoridades en el ámbito de sus competencias garantizarán una justicia laboral honesta, imparcial y profesional, pronta y expedita, pública y gratuita que incluya los servicios de conciliación y mediación.

"11. Las autoridades impulsarán la Constitución y funcionamiento de cooperativas de las personas trabajadoras y otras formas de organización productiva del sector social de la economía, que contribuyan al desarrollo económico de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

"12. Las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes, tienen derecho a realizar un trabajo digno y a poseer una identidad formal en la Ciudad de México, a asociarse para defender sus intereses, recibir capacitación, y las demás que establezca la legislación en la materia.

"Las autoridades de la ciudad garantizarán a los locatarios de los mercados públicos condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas. Conservarán sus derechos adquiridos y gozarán de los mismos derechos que esta Constitución y las leyes reconocen a las personas trabajadoras no asalariadas.

"13. Los derechos de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público serán ejercidos a través del establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular en los términos que defina la ley con la participación de los propios trabajadores.



artículo 73, fracción X,³⁰⁸ en relación con el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal, porque a las entidades federativas sólo les corresponde la aplicación de las leyes del trabajo dentro de sus respectivas competencias, y (ii) genera una doble regulación que trae como consecuencia falta de certeza jurídica a los aplicadores y operadores de las normas, además del hecho que de la propia exposición de motivos a la reforma de la fracción X del referido artículo 73, publicada el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, se desprende que pretendió el desarrollo integral y armónico de la industria nacional, mediante la consolidación del sistema jurídico laboral a través de un único ordenamiento legal.

421. Por su parte, la Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México esencialmente adujeron que el artículo impugnado no regula directamente las relaciones de trabajo contempladas en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, ni tampoco establece nuevas obligaciones a cargo de los patrones, en tanto sólo tutela, promueve, vela, protege y garantiza los derechos laborales en aplicación de leyes federales.

422. Para resolver si, como lo sostiene la procuraduría, el Constituyente de la ciudad invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión en materia laboral, debemos delimitar los ámbitos de atribuciones que corresponden a cada orden de gobierno en este rubro.

423. De la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal se advierte que se le atribuyó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir las

"La ley determinará los mecanismos para un proceso gradual de regularización, formalización y regulación en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad social.

"14. Las autoridades de la ciudad, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo previsto por la ley protegerán los derechos laborales de las personas deportistas profesionales, de disciplinas artísticas, trabajadoras de la cultura y locatarios de mercados públicos."

³⁰⁸ **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."



leyes reglamentarias del trabajo, las cuales regirían entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de forma general, todo contrato de trabajo.

424. La intención del Constituyente al adicionar dicho Texto Constitucional y hacer única la legislación en materia de trabajo –reforma publicada el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve–, fue brindar uniformidad u homogeneidad a los derechos laborales en toda la República a fin de generar certeza jurídica ante la existencia de múltiples ordenamientos estatales que resultaban contradictorios y disímbolos.³⁰⁹

425. En esa misma reforma se suprimió expresamente la facultad que tenían hasta entonces las entidades federativas para legislar en materia laboral pero lejos de vedar cualquier competencia en la materia se determinó que la aplicación de las leyes del trabajo corresponderá a las entidades federativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, salvo en aquellos casos muy puntuales y acotados³¹⁰ en que dicha aplicación sería responsabilidad exclusiva de las autoridades federales.

426. Esta distribución competencial se transfirió al artículo 123, mediante la adición de su fracción XXXI (reforma de dieciocho de noviembre de mil novecientos cuarenta y dos), misma que después de sucesivos cambios legislativos, hoy día, por un lado establece que **la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las entidades federativas** y, por otro, detalla los casos en que la aplicación de dichas leyes corresponderá sólo a las autoridades federales, ya sea por ramas de industrias y servicios (inciso a), por tipos de empresas (inciso

³⁰⁹ En la iniciativa a la reforma se señaló que: "Por circunstancias especiales conocidas de todos, soló (sic) algunos Estados de la República han expedido leyes del trabajo, y éstas tan semejantes, disímbolas y a veces contradictorias, que por sí solas harían imposible, por la natural concurrencia económica, el desarrollo integral y armónico de la industria nacional.". Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el veinticinco de julio de mil novecientos veintinueve ante la Cámara de Diputados (Origen), que culminó en la ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República, publicada el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve.

³¹⁰ Ferrocarriles, empresas de transporte con concesión federal, minería hidrocarburos y trabajos ejecutados en el mar y zonas marítimas.



b) o por materias específicas (inciso c),³¹¹ dentro de las cuales vale la pena resaltar que la inspección en materia de trabajo está reservada a la Federación

³¹¹ **Artículo 123 de la Constitución Federal.**

"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.

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

"a) Ramas industriales y servicios.

"1. Textil;

"2. Eléctrica;

"3. Cinematográfica;

"4. Hulera;

"5. Azucarera;

"6. Minera;

"7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

"8. De hidrocarburos;

"9. Petroquímica;

"10. Cementera;

"11. Calera;

"12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

"13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

"14. De celulosa y papel;

"15. De aceites y grasas vegetales;

"16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

"17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

"18. Ferrocarrilera;

"19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

"20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y

"21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

"22. Servicios de banca y crédito.

"b) Empresas:

"1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

"2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

"3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.



sólo en cuatro rubros (capacitación, adiestramiento, seguridad e higiene), de forma que la verificación del cumplimiento del resto de las disposiciones legales en materia de trabajo cae en la esfera de las autoridades locales. No obstante esta distribución competencial, la facultad legislativa exclusiva antes señalada se mantuvo intocada.

427. De esta manera, tenemos que la Constitución Federal estableció **una facultad legislativa exclusiva y unificadora en materia de trabajo para la Federación mientras que la aplicación de dichas normas es una facultad compartida entre Federación y entidades, cada una con ámbitos delimitados.**

428. De los procesos legislativos antes reseñados, entendemos que la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo **se circunscribe al establecimiento de los derechos, obligaciones y condiciones que atañen a las relaciones de trabajo subordinado de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo individual o colectivo, así como a la resolución de controversias que deriven de dichos vínculos.** Es decir, si bien se trata de una facultad legis-

"También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

"c) Materias:

"1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;

"2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;

"3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;

"4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y

"5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente."



lativa amplia, se refiere a todos aquellos aspectos que deben reglamentarse a partir del artículo 123, apartado A, constitucional, así como todas las demás cuestiones que de suyo implican el otorgamiento de derechos o la imposición de obligaciones a trabajadores y patrones. De esto se sigue que el Constituyente Federal buscó eliminar la posibilidad de que las entidades federativas modificaran las bases que rigen el trabajo subordinado para impedir la ruptura del balance entre los derechos y obligaciones de las personas trabajadoras y sus empleadores.

429. No obstante lo anterior, considerando, por un lado, la atribución expresa de las entidades federativas en la aplicación de la ley laboral y, por otro, el mandato de éstas de salvaguardar los derechos humanos, es válido afirmar que **la atribución federal antes referida no debe entenderse como un impedimento para que la capital establezca políticas públicas, programas y acciones** –aun por la vía legislativa– **que, sin alterar las bases establecidas por el Congreso de la Unión, se dirijan al fortalecimiento, protección, promoción, impulso y fomento de los derechos laborales de sus habitantes, así como de las condiciones en que otras personas trabajadoras realizan sus actividades** (aquellas que no están sujetas a una relación laboral propiamente dicha), **promoviendo así el trabajo digno**. Las entidades federativas podrán, incluso, establecer programas de apoyo a los trabajadores siempre que ello no signifique erogaciones adicionales a cargo de los patrones y trabajadores (es decir, deberán ser cubiertos con cargo a los presupuestos locales) ni un desequilibrio en las condiciones laborales pactadas en un centro de trabajo.

430. Por lo que hace a la materia de inspección en el trabajo (que como se dijo la Constitución sí reserva expresamente a las entidades federativas) y que puede implicar el desarrollo de procedimientos administrativos, tampoco vemos un impedimento para que las entidades establezcan la regulación correspondiente.

431. En suma, las entidades federativas, incluida la Ciudad de México sí cuentan con facultad legislativa en materia de trabajo o laboral, siempre y cuando no invada las competencias que sobre esta materia se han reservado a la Federación, por ejemplo:



- Todos los procedimientos relacionados con las controversias que deriven de las relaciones laborales,³¹² incluida la instancia conciliatoria.³¹³
- El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.³¹⁴
- Los términos de las obligaciones patronales en materia educativa.³¹⁵
- Las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento, así como seguridad e higiene en los centros de trabajo.³¹⁶

³¹² Ídem.

"XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116, fracción III, y 122 apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia."

³¹³ Ídem.

"XX. ...

"La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución. ..."

³¹⁴ Ídem.

"En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados."

"..."

"XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

"a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y

"b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

"Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos. ..."

³¹⁵ Ídem.

"XXXI. ...

"c) Materias:

"4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y ..."

³¹⁶ Ídem.



432. En este contexto, es necesario dilucidar si el artículo impugnado de la Constitución capitalina invade las atribuciones federales antes descritas o si por el contrario, establece cuestiones que forman parte de las competencias que en este rubro sí poseen las entidades federativas:

• **Numeral 1.** Establece el compromiso de las autoridades de la Ciudad de México de **tutelar, valorar, fomentar y proteger** todo tipo de trabajo lícito y los derechos laborales derivados del artículo 123 de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias, velando por el respeto de los principios rectores de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, así como los derechos humanos intrínsecos al trabajo.

Esta porción normativa se enmarca correctamente dentro del ámbito de facultades que corresponden a la ciudad, pues la aplicación de las leyes del trabajo, ya sea a nivel jurisdiccional –por conducto de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje– o administrativo –a través de la inspección de las disposiciones de trabajo, conlleva sin duda alguna estas actividades–. Además, esta disposición entraña una política pública de protección a las personas que laboran, independientemente de si están sujetas a una relación formal o informal de trabajo, así como de aquellas que tienen encomendado el cuidado del hogar, de niños y niñas, personas mayores, enfermas y discapacitadas, e incluso personas adultas y sanas.

Por otro lado, es indudable que la promoción de habilidades para el emprendimiento es una cuestión ajena a las relaciones de trabajo y, por tanto, cae perfectamente en la esfera de competencias de los Estados y la Ciudad de México.

• **Numerales 2 y 3.** Señalan que en la capital se **reconocerán** los derechos humanos en materia laboral así como el trabajo digno.

"XXXI. ...

"c) Materias:

"5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente."



Los citados numerales asumen el deber de respetar los derechos fundamentales establecidos en el artículo 1o. constitucional inherentes al principio de la dignidad de la persona y del reconocimiento a la energía personal reflejada en una actividad que, como persona, la hace merecedora de la protección de la Constitución Política de la Ciudad de México, sin que ello conlleve una ampliación de los derechos humanos ya consagrados en la Ley Suprema de la Unión, pues como lo señala expresamente se trata de su mero reconocimiento, ni tampoco una ampliación de derechos y obligaciones dentro del equilibrio de relaciones laborales entre patrones y trabajadores.

- **Numeral 4.** Prevé que las autoridades capitalinas, en el ámbito de sus competencias, **promoverán** la erradicación del trabajo infantil y la discriminación laboral; la igualdad sustantiva en el trabajo y el salario; la generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos y el incremento de los empleos formales y la realización de inspecciones del trabajo.

Estas potestades parten de la premisa de que las autoridades de la ciudad se limitarán a promover tales aspectos, situación que en forma alguna toca las facultades de regulación que se han reservado, como se dijo, a la Federación.

En torno a las inspecciones, como ya dijimos, la Constitución Federal sí le otorga competencia a las entidades federativas en ese tema, de manera que éstas no sólo pueden promover su realización sino, en efecto, practicarlas.

Por lo que hace a la promoción de la protección eficaz frente a los riesgos de trabajo y el desarrollo de las labores en un ambiente seguro, higiénico y de bienestar, estimamos que esta porción normativa es constitucional en la medida en que se circunscribe a actividades de impulso o fomento de tales cuestiones, lo que implica que en forma alguna debe entenderse como una autorización a las autoridades de la ciudad para regular aspectos relativos a los riesgos de trabajo que ya se encuentran legislados tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la del Seguro Social, ni para normar o realizar tareas que signifiquen la inspección de todas aquellas cuestiones que aseguren el desarrollo de labores



en condiciones de seguridad e higiene, facultad que, como se explicó, es exclusiva de la Federación.

• **Numerales 6, 7 y 8.** Prevén que las autoridades capitalinas, en el ámbito de sus competencias, **promoverán** la negociación colectiva por rama de industria y cadena productiva, **salvaguardarán** el derecho de asociación y libertad sindicales y **velarán** por el respeto a los derechos sindicales mediante el voto personal, libre y secreto.

Tratándose de la negociación colectiva por rama de industria y cadena productiva debe subrayarse que sólo se refiere a su promoción y que la negociación por rama de industria a nivel estatal también está contemplada en la Ley Federal del Trabajo, en su título séptimo "*De las relaciones colectivas de trabajo*", capítulo IV "*Contrato-Ley*", que admite la posibilidad de que la contratación colectiva sea incluso obligatoria por rama de industria a nivel estatal.³¹⁷ Aun cuando hoy día no existen los contratos-ley locales porque los vigentes se constriñen a las ramas federales, ello no significa que se encuentren prohibidos ni mucho menos que las autoridades capitalinas no puedan siquiera promover su celebración.

En cuanto a la previsión que establece que las autoridades capitalinas velarán por el respeto a la libertad y a la democracia sindical, incluyendo el derecho a elegir libremente a sus representantes sindicales y a participar en los procesos de firma y terminación de los contratos colectivos de trabajo mediante el voto personal, libre y secreto, obedece a que el artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis,³¹⁸ de la Constitución Federal reconoce expresamente dichos principios, por lo que el Constituyente no hizo más que replicarlos.

³¹⁷ **Artículo 405 de la Ley Federal del Trabajo.**

"Los contratos-ley pueden celebrarse para industrias de jurisdicción federal o local."

³¹⁸ **Artículo 123 de la Constitución Federal.**

"...

"XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

"a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y



• **Numerales 5, incisos d), e) y f), y 14.** Señalan que las autoridades de la Ciudad de México **protegerán** los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, **fomentando** la formalización de contratos y el acceso a la seguridad social conforme a las leyes federales, así como **estableciendo programas para el reconocimiento de sus labores**; también se protegerán a los grupos de personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieran atención especial, a las personas deportistas profesionales, a quienes desarrollen disciplinas artísticas, trabajadoras de la cultura y locatarios de mercados públicos.

Dichos dispositivos obedecen al imperativo constitucional previsto en la fracción I del apartado A del artículo 122, en relación con el 1o. de la Constitución Federal de los que deriva la obligación de las autoridades locales para que, en el ámbito de sus competencias garanticen los derechos laborales de las personas trabajadoras que, por las actividades que desempeñan o por su particular estado de vulnerabilidad, sean más susceptibles de resentir violaciones. Aunado a ello, se observa que la gran mayoría de los supuestos reseñados ni siquiera se enmarcan en una relación laboral propiamente dicha, por lo que no interfieren en las facultades federales en forma alguna.

• **Numerales 9 y 10.** Las autoridades de la ciudad **garantizarán** el derecho al acceso a la información pública en materia laboral que obre en su poder y el acceso a una justicia laboral que incluya los servicios de conciliación y mediación. Asimismo garantizarán a los locatarios de los mercados públicos, en su calidad de trabajadores no subordinados –y que por tanto, se encuentran fuera del manto protector de la Ley Federal del Trabajo–, condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas.

Por lo que ve al acceso a la información pública que posean las autoridades laborales, se trata de una repetición de la obligación prevista en la Consti-

"b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

"Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos."



tución Federal (artículo 6o.) de todas las autoridades para otorgar acceso a la información que obre en su poder, incluida, sin duda, la que se refiera a la materia laboral, lo cual deberá practicarse siempre en términos de la legislación aplicable.

En relación con la garantía de servicios de calidad en la impartición de justicia, la Constitución capitalina meramente establece principios que derivan de la propia Constitución Federal y que en forma alguna pretenden regular los procedimientos de acceso a la justicia en materia de trabajo, que como dijimos sí están reservados al legislador federal.

• **Numeral 5, inciso a).** Las autoridades de la Ciudad de México **establecerán programas** de capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas, así como servicios de asesoría y defensoría gratuitos, entre otros.

Es evidente que la elaboración de programas a cargo de las autoridades capitalinas con los objetivos arriba descritos, no repercute en detrimento de las facultades del Congreso de la Unión, sino que atienden a la responsabilidad esencial del Estado de facilitar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Máxime que las autoridades federales y estatales, en términos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 17 constitucional y en el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo,³¹⁹ están obligadas, en el ámbito de sus competencias, a garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad.

³¹⁹ **Artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo.**

"La procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

"I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;

"II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y

"III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas."



• **Numeral 5, inciso b).** Las autoridades **proporcionarán** un seguro de desempleo, recursos y condiciones necesarias para una vida digna a las personas beneficiarias en tanto encuentran una actividad productiva.

Si bien tal prestación no se encuentra dentro de los derechos previstos en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal ni en la Ley Federal del Trabajo, ello no significa que su establecimiento y eventual regulación esté vedada a las autoridades de la ciudad. En primer lugar, no se refiere a una cuestión atinente a la relación de trabajo, sino que parte de la premisa de que la persona no tiene un trabajo y, por tanto, requiere de un apoyo en tanto encuentra nuevas oportunidades laborales. De esta manera, no se refiere a las materias que hemos venido insistiendo deben regularse sólo por el legislador federal. Segundo, si bien pudiera considerarse que la prestación referida obedece a objetivos de seguridad social, no por ello debe vedarse su establecimiento. No olvidemos que los derechos de seguridad social previstos en la Constitución y en las leyes federales son mínimos que siempre podrán ser potenciados o aumentados pero bajo la condición, en este caso, que se entienda que la prestación de que se trate deberá saldarse con cargo al presupuesto de la ciudad y en forma alguna ésta podrá establecer cuotas o pagos a cargo de patrones o trabajadores.

• **Numerales 5, incisos c) y g), y 11.** Las autoridades **fomentarán** la formación de empleos, **promocionarán** mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad, con el acuerdo de los empleadores, e **impulsarán** la Constitución de cooperativas y otras formas de organización productiva que contribuyan al desarrollo económico de la ciudad.

Las acciones señaladas en forma alguna son susceptibles de invadir esferas competenciales federales. Se trata de políticas públicas que si bien tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de personas trabajadoras, no por ello se refieren a la materia laboral en sí. Sostener lo contrario implicaría, como se dijo, que ninguna entidad federativa pueda alimentar migrantes o usuarios de servicios bancarios por ser "materias" de exclusiva competencia federal.

• **Numerales 12 y 13.** Se refiere a ciertos grupos de personas trabajadoras que en realidad no se enmarcan en una relación laboral propiamente dicha



conforme a las disposiciones en materia de trabajo y que, por tanto, se encuentran fuera de su ámbito de aplicación y protección (no asalariados, prestadores de servicios, comerciantes, productores de artesanías, locatarios de mercados). El precepto les reconoce el derecho a realizar un trabajo digno y a poseer una identidad en la ciudad, a asociarse y a capacitarse, cuestiones todas ajenas, nuevamente, a la materia propiamente laboral.

Además se establece que se buscará garantizar a los locatarios de mercados condiciones sanitarias y de certidumbre jurídica y a gozar de los mismos derechos que la propia Constitución capitalina y otras leyes prevén en favor de otros grupos de trabajadores no asalariados.

Finalmente, se prevén una serie de disposiciones, cuyo fin es ordenar y regularizar las actividades productivas y comerciales de personas que trabajan por cuenta propia en espacios públicos de la ciudad, situación que igualmente no incide en forma alguna en las facultades legislativas de la Federación en los términos antes precisados.

433. En virtud de todas las consideraciones anteriores, estimamos infundado el concepto de invalidez esgrimido por la procuraduría en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

11. Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal

Procedimiento penal

434. La procuraduría argumenta³²⁰ que el artículo 44, apartados A, numeral 3, y B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o),³²¹ de la Constitución

³²⁰ En el concepto de invalidez que identifica como *vigésimo sexto* (páginas 207 a 215 de su demanda).

³²¹ **Artículo 44 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Procuración de Justicia

"A. Fiscalía General de Justicia

"...



Política de la Ciudad de México es contrario al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal que dispone que sólo el Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre la **materia procedimental penal**.³²²

435. Sostiene que el Congreso de la Unión es el único órgano constitucionalmente facultado para legislar lo relativo al procedimiento penal y, con base en ello, emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales y estableció normas que deben observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos en toda la República (artículo 2o.),³²³ así como la forma en que los

"3. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"...

"B. Competencia

"1. La Fiscalía General de Justicia tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Dirigir en forma exclusiva, la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia de la o el imputado. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos;

"...

"c) Crear mecanismos institucionales de coordinación para ordenar las diligencias pertinentes y útiles para esclarecer los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito;

"d) Establecer registros, protocolos y controles para proteger y asegurar la detención y cadena de custodia;

"e) Establecer lineamientos, protocolos y controles para la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias;

"f) Establecer lineamientos, protocolos y controles para la utilización de criterios de oportunidad;

"g) Establecer lineamientos y protocolos para la utilización de medidas cautelares;

"h) Diseñar los protocolos para la observación estricta de los derechos humanos de todos los sujetos intervinientes en el proceso penal;

"...

"o) Definir criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley que rija la materia."

³²² **Artículo 73 de la Constitución Federal.**

"El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

³²³ **Artículo 2o. del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Objeto del código



particulares podrán ejercer acción penal; las medidas para proteger a las víctimas y a los testigos; la coordinación institucional para ordenar las diligencias necesarias para esclarecer los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito; los lineamientos para asegurar la detención y la cadena de custodia; la utilización de medidas cautelares y para la protección de derechos humanos de los sujetos que intervienen en el proceso penal, y define los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.

436. De igual manera, señaló que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014, la Suprema Corte determinó que los aspectos ya regulados en el Código Nacional no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración.

437. Por su parte, la Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señalaron que el artículo 44, apartado A, numeral 3, impugnado no vulnera las atribuciones del Congreso Federal. Afirman que el precepto no sólo reitera lo previsto en la Constitución Federal, a fin de garantizar el derecho de los particulares para ejercer la acción penal ante la autoridad judicial, sino que también remite al Código Nacional para que sea éste donde se regulen tales posibilidades (*"La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial"*).

438. Afirmaron que si bien es indiscutible que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir la legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, los diversos incisos del artículo 44, apartado B, numeral 1, no invaden esas facultades exclusivas ni se contraponen al Código Nacional.

439. Para dar respuesta a la impugnación, conviene retomar cuatro criterios que en otras ocasiones hemos formulado para determinar si ciertos precep-

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



tos emitidos por las Legislaturas Locales resultan o no violatorios del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. El primero tiene que ver con que el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto fue "*la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional*".³²⁴ Por tal razón, hemos concluido que una vez que esa reforma entró en vigor **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes**, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

440. En segundo lugar, que para identificar qué conductas o contenidos se comprenden, por ejemplo, dentro de la materia "procedimental penal", debemos atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser en éste donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente Permanente.

441. El tercero se refiere a que, dado que (i) la reforma constitucional se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal, y (ii) el Constituyente Permanente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos–, hemos sostenido que **a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales**.³²⁵

³²⁴ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, página 37.

³²⁵ Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, invalidamos diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho código. Ahí sostuvimos que: "*todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales*", página 44.

³²⁶ En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 reconocimos parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales.



442. Finalmente, hemos precisado que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar. Así, reconocimos que es válido que regulen cuestiones propiamente orgánicas³²⁶ o emitan la *"legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación"*, en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.³²⁷ En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho código.³²⁸

443. Hechas estas precisiones, estamos en condiciones de estudiar si el artículo impugnado por la Procuraduría General de la República es inconstitucional.

444. En primer lugar, consideramos parcialmente fundado que el artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución capitalina vulnera la esfera com-

Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (Origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el Pacto Federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales.

"Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales."

³²⁷ **Artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

³²⁸ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.



petencial del Congreso de la Unión. Esta porción normativa, por un lado, se limita a establecer –de manera general– que al Ministerio Público le corresponde ejercer acción penal ante los tribunales y, por otro, que los particulares también podrán ejercerla conforme a los supuestos previstos en la ley.

445. En relación con la porción normativa que se refiere a que el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno proponía declarar la validez del precepto al tratarse de una norma orgánica que genéricamente indica cuál es el órgano estatal que debe ejercer cierta función. Sin embargo, una mayoría de **seis Ministros** votó en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado.

446. De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal³²⁹ y 72 de la ley reglamentaria,³³⁰ al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez del precepto impugnado, se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017, respecto del artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa "*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público*".

447. Por otro lado, consideramos que la procuraduría sí tiene razón en cuanto a que la porción normativa "*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial*" del propio

³²⁹ **Artículo 105 de la Constitución Federal.**

"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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

³³⁰ **Artículo 72 de la ley reglamentaria.**

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. ..."



artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución capitalina es inconstitucional, puesto que se refiere a contenidos propios del procedimiento penal que ya se encuentran reglamentados en la legislación única emitida por el Congreso de la Unión.

448. El título X del Código Nacional de Procedimientos Penales contiene un capítulo (III denominado "Acción penal por particular") que se dedica a detallar pormenorizadamente las condiciones en las que los particulares podrán ejercer acción penal: (i) su acumulación de causas; (ii) los supuestos y condiciones en los que procede; (iii) los requisitos formales y materiales a cumplir; (iv) los contenidos de la petición; y, (v) las reglas sobre su admisión, entre otras generales.³³¹ Así, toda vez que los contenidos previstos en la porción en estudio ya

³³¹ **Artículo 426 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Acción penal por particulares

"El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, pero podrá ser ejercida por los particulares que tengan la calidad de víctima u ofendido en los casos y conforme a lo dispuesto en este código."

Artículo 427 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Acumulación de causas

"Sólo procederá la acumulación de procedimientos de acción penal por particulares con procedimientos de acción penal pública cuando se trate de los mismos hechos y exista identidad de partes."

Artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares

"La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.

"La víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el Juez de Control, ejerciendo acción penal por particulares en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.

"Cuando en razón de la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia que requieran control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Juez de Control.

"Cuando el acto de molestia no requiera control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Ministerio Público para que éste los realice. En ambos supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal."

Artículo 429 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Requisitos formales y materiales

"El ejercicio de la acción penal por particular hará las veces de presentación de la querrela y deberá sustentarse en audiencia ante el Juez de control con los requisitos siguientes:



"I. El nombre y el domicilio de la víctima u ofendido;

"II. Si la víctima o el ofendido son una persona jurídica, se indicará su razón social y su domicilio, así como el de su representante legal;

"III. El nombre del imputado y, en su caso, cualquier dato que permita su localización;

"IV. El señalamiento de los hechos que se consideran delictivos, los datos de prueba que los establezcan y determinen la probabilidad de que el imputado los cometió o participó en su comisión, los que acrediten los daños causados y su monto aproximado, así como aquellos que establezcan la calidad de víctima u ofendido;

"V. Los fundamentos de derecho en que se sustenta la acción, y

"VI. La petición que se formula, expresada con claridad y precisión."

"Artículo 430 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Contenido de la petición

"El particular al ejercer la acción penal ante el Juez de control podrá solicitar lo siguiente:

"I. La orden de comparecencia en contra del imputado o su citación a la audiencia inicial, y

"II. El reclamo de la reparación del daño."

"Artículo 431 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Admisión

"En la audiencia, el Juez de control constatará que se cumplen los requisitos formales y materiales para el ejercicio de la acción penal particular.

"De no cumplirse con alguno de los requisitos formales exigidos, el Juez de control prevendrá al particular para su cumplimiento dentro de la misma audiencia y de no ser posible, dentro de los tres días siguientes. De no subsanarse o de ser improcedente su pretensión, se tendrá por no interpuesta la acción penal y no podrá volver a ejercerse por parte del particular por esos mismos hechos.

"Admitida la acción penal promovida por el particular, el Juez de control ordenará la citación del imputado a la audiencia inicial, apercibido que en caso de no asistir se ordenará su comparecencia o aprehensión, según proceda.

"El imputado deberá ser citado a la audiencia inicial a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en la que se fije la fecha de celebración de la misma.

"La audiencia inicial deberá celebrarse dentro de los cinco a diez días siguientes a aquel en que se tenga admitida la acción penal, informándole al imputado en el momento de la citación el derecho que tiene de designar y asistir acompañado de un defensor de su elección y que de no hacerlo se le nombrará un defensor público."

"Artículo 432 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Reglas generales

"Si la víctima u ofendido decide ejercer la acción penal, por ninguna causa podrá acudir al Ministerio Público a solicitar su intervención para que investigue los mismos hechos.

"La carga de la prueba para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado corresponde al particular que ejerza la acción penal. Las partes, en igualdad procesal, podrán aportar todo elemento de prueba con que cuenten e interponer los medios de impugnación que legalmente procedan.

"A la acusación de la víctima u ofendido, le serán aplicables las reglas previstas para la acusación presentada por el Ministerio Público.

"De igual forma, salvo disposición legal en contrario, en la substanciación de la acción penal promovida por particulares, se observarán en todo lo que resulte aplicable las disposiciones relativas al procedimiento, previstas en este código y los mecanismos alternativos de solución de controversias."



están previstos en la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, en términos de nuestros precedentes, debe invalidarse.

449. En virtud de lo anterior, consideramos parcialmente fundado esta parte del concepto de invalidez esgrimido por la procuraduría y, por un lado, se desestima la acción en relación con la porción normativa: "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público" y, por otro, se invalida la porción normativa: "La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial", ambas del artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

450. Procedemos a estudiar los incisos a), c), d), e), f), g), h) y o) del apartado B, numeral 1, del artículo 44 de la Constitución Política de la Ciudad de México que prevén diversas atribuciones de la Fiscalía General de la Ciudad de México.

451. El inciso a) señala que la fiscalía dirigirá la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia de la o el imputado, y que aquélla tiene el deber de adoptar medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. El inciso c) faculta a la fiscalía para crear mecanismos institucionales y de coordinación que le permitan practicar diligencias para esclarecer los hechos constitutivos de delitos. Los incisos d), e), f), g) y h), la facultan para emitir diversos instrumentos normativos (registros, lineamientos, protocolos o controles) en ciertas materias y con objetivos específicos: la protección y aseguramiento de la cadena de custodia y detención de personas; la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias y de criterios de oportunidad, o la observación de los derechos humanos de quienes intervienen en el proceso penal. Finalmente, el inciso o), la faculta para definir criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.

452. Consideramos que tiene razón la Procuraduría General de la República en cuanto a que dichos preceptos resultan inconstitucionales porque invaden las competencias exclusivas del Congreso de la Unión. Las atribuciones y obligaciones de las fiscalías locales ya fueron establecidas y desarrolladas en diversos preceptos del Código Nacional de Procedimientos Penales como parte de la legislación única que en materia procedimental penal debe regir en todo el país.



453. Por ejemplo, el artículo 127 señala que al Ministerio Público le corresponde conducir la investigación y ordenar las diligencias pertinentes para demostrar o no la existencia de un delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.³³² En estricta relación con su atribución constitucional de conducir la investigación de los delitos, el artículo 131 del propio Código Nacional señala un catálogo de obligaciones a cargo de los Ministerios Públicos, entre las que destacamos vigilar que se cumplan los derechos humanos y adoptar medidas para proteger a las víctimas y testigos (fracciones I, XII y XV); coordinarse con diversas autoridades al ejercer la conducción y mando de la investigación de delitos (fracción III); ordenar o supervisar la aplicación y ejecución de medidas necesarios para impedir se pierdan, destruyan o alteren indicios (fracción IV); decidir la aplicación de criterios de oportunidad conforme a lo dispuesto en el propio código (fracción XIV); promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias de conformidad con las disposiciones aplicables (fracción XVIII),³³³ entre otras.

454. El Código Nacional de Procedimientos Penales también contiene capítulos que detallan las reglas que deben seguir las autoridades intervinientes en una investigación para preservar la cadena de custodia³³⁴ y para la imposi-

³³² **Artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Competencia del Ministerio Público

"Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión."

³³³ En este sentido, advertimos que la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal establece los principios, bases, requisitos y condiciones para facilitar soluciones alternas a la prisión:

Artículo 1 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

"Objeto general

"Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable."

³³⁴ **Código Nacional de Procedimientos Penales.** Libro segundo (Del procedimiento). Título III (Etapa de Investigación). Capítulo III (Técnicas de investigación).



ción de medidas cautelares.³³⁵ Asimismo, se prevén puntualmente los casos en los que operará el criterio de oportunidad³³⁶ y sus efectos.³³⁷

455. Lo hasta aquí dicho basta para evidenciar que los contenidos previstos en el artículo 44, apartado B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o), de la Constitución Política de la Ciudad de México ya están ampliamente desarrollados en el Código Nacional de Procedimientos Penales y, por lo mismo, a la Asamblea Constituyente le está proscrito siquiera reiterarlos. Es decir, la materia procedimental penal se trata de un contenido material que no está dentro del ámbito competencial de las entidades federativas y éstas deben limitarse a aplicar lo previsto en la legislación ya emitida por el Congreso de la Unión. Por tal razón, tiene razón la Procuraduría General de la República en que dichos preceptos invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

456. En virtud de lo anterior, consideramos fundados en este punto los argumentos hechos valer por la Procuraduría General de la República y, en con-

³³⁵ **Código Nacional de Procedimientos Penales.** Libro primero (Disposiciones generales). Título VI (Medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares). Capítulo IV (Medidas cautelares), título VI, libro primero.

³³⁶ **Artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Casos en que operan los criterios de oportunidad

"Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido."

³³⁷ **Artículo 257 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Efectos del criterio de oportunidad

"La aplicación de los criterios de oportunidad extinguirá la acción penal con respecto al autor o participe en cuyo beneficio se dispuso la aplicación de dicho criterio. Si la decisión del Ministerio Público se sustentara en alguno de los supuestos de procedibilidad establecidos en las fracciones I y II del artículo anterior, sus efectos se extenderán a todos los imputados que reúnan las mismas condiciones.

"En el caso de la fracción V del artículo anterior, se suspenderá el ejercicio de la acción penal, así como el plazo de la prescripción de la acción penal, hasta en tanto el imputado comparezca a rendir su testimonio en el procedimiento respecto del que aportó información, momento a partir del cual, el agente del Ministerio Público contará con quince días para resolver definitivamente sobre la procedencia de la extinción de la acción penal.

"En el supuesto a que se refiere la fracción V del artículo anterior, se suspenderá el plazo de la prescripción de la acción penal."



secuencia, debe declararse la invalidez del artículo 44, apartado B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Ejecución de penas y reinserción social

457. La Procuraduría General de la República sostiene³³⁸ que los artículos 11, apartado L, párrafo segundo,³³⁹ y 45, apartado B, numerales 1 a 6,³⁴⁰ de la

³³⁸ En los conceptos de invalidez que identifica como *décimo octavo* (páginas 149 a 165 de la demanda) y *vigésimo octavo* (páginas 219 a 234 de la demanda).

³³⁹ **Artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad incluyente

"...

"L. Derechos de las personas privadas de su libertad

"...

"El derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas."

³⁴⁰ **Artículo 45 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Sistema de justicia penal

"...

"B. Ejecución penal

"1. La prisión preventiva deberá regirse por los principios de legalidad, presunción de inocencia y necesidad; se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, privilegiando el uso de tecnologías para la ubicación y seguimiento a la persona sujeta a proceso. Por la comisión de delitos patrimoniales sin violencia, cuyo monto no sea superior a ocho veces la unidad de cuenta vigente y en su comisión hayan participado primo delincuentes, se impondrán únicamente penas alternativas a la privación de la libertad.

"2. Se favorecerán las alternativas y sustitutivos a la pena de prisión, y su cumplimiento en el mínimo que se apegue a los beneficios constitucionales, respetando en todo momento el derecho a la reparación del daño.

"3. La reinserción social de la Ciudad de México se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las resoluciones judiciales privativas y no privativas de la libertad. En la reclusión se garantizará el trato digno y humanitario, sustentado en oportunidades de trabajo y de capacitación para el mismo, de educación y cultura, así como la protección de salud física y mental, y el acceso al deporte.

"Las y los Jueces de ejecución podrán restringir los beneficios constitucionales cuando la conducta del interno afecte gravemente la gobernabilidad de los centros o los derechos de terceros.

"La reinserción se conseguirá cuando la persona recobre un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.



Constitución capitalina son inconstitucionales, toda vez que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia *de ejecución de penas*, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), en relación con el 16, párrafo primero, y 18, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

458. Argumenta que en ejercicio de tal atribución exclusiva, el Congreso expidió la Ley Nacional del Ejecución Penal para regular, entre otros aspectos, el internamiento por prisión preventiva, la ejecución de penas y las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de cualquier resolución judicial, sea federal o local. Además, que el artículo 11, apartado L, párrafo segundo, de la Constitución Política de la Ciudad de México estableció que la reinserción social se logra cuando quienes hayan cumplido la sanción impuesta recobren un sentido de vida digna. Sin embargo, si bien estableció un derecho de "recobrar un sentido de vida digna", el legislador local reguló la reinserción social como un mecanismo en materia de ejecución de penas, soslayando que la regulación de esa materia es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

459. También sostuvo que el artículo 45, apartado B, establece principios rectores del sistema de justicia penal, de la prisión preventiva y la reinserción social, con lo que pasa por alto no sólo que tales contenidos ya están previstos o modifican las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales o la Ley Nacional de Ejecución Penal, sino que cualquier norma que se emita en materia de ejecución de penas invade la atribución del Congreso Federal y genera incertidumbre jurídica por existir una doble regulación que dificulte su aplicación.

"4. Todas las personas que se encuentren en un centro de reinserción social serán tratadas de manera igualitaria; las autoridades no podrán agravar las penas o negar beneficios constitucionales o legales, ni conceder privilegios o tratos diferenciados.

"5. Se establecerán órganos de control en los centros de reinserción social para vigilar los actos de la autoridad administrativa y fungir como una instancia de protección de las personas internas.

"6. Las medidas de seguridad, disciplinarias y de control preservarán en todo momento los derechos humanos de las personas internas.

"La autoridad aplicará dichas medidas de conformidad con la gravedad de la conducta y que, para el caso, señale la ley de la materia.

"Se prohíben el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes."



460. Por su parte, la Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señalaron que el artículo 11, apartado L, párrafo segundo, de la Constitución capitalina regula el seguimiento y tratamiento de las personas que fueron privadas de su libertad personal, como expresiones del derecho a recobrar un sentido de vida digna a través de la reinserción social, pero no la ejecución de penas. Este precepto no invade las competencias del Congreso de la Unión porque atiende y reconoce los derechos contenidos en la legislación única en materia de ejecución de penas y amplía los que se consideran necesarios para que la persona privada de su libertad pueda reintegrarse en la sociedad. No se regula la reinserción social como parte de la ejecución de penas, pues aquélla inicia cuando la persona abandona la prisión, una vez que ha cumplido con las sanciones impuestas.

461. Finalmente, señalaron que los numerales 1 a 6 del apartado B del artículo 45 de la Constitución capitalina tampoco vulneran las atribuciones del Congreso Federal, ya que no regulan la ejecución de la pena sino que reconocen derechos de las personas privadas de su libertad para recobrar un sentido de vida digna mediante la reinserción social, y al efecto dispone principios rectores que son acordes con los contenidos de la legislación única en materia de ejecución de penas.

462. Como ya se dijo, tratándose de la regulación de la *ejecución de penas* está proscrito que las entidades federativas repitan los contenidos previstos en la legislación única que emitió el Congreso de la Unión. Por tal razón, siguiendo la metodología establecida en nuestros precedentes, debemos identificar, por un lado, cuáles son los contenidos regulados en las normas que impugna la procuraduría y, por otro, si éstos se encuentran previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal. En caso de que lo estén, las normas de la Constitución Política de la Ciudad de México deben invalidarse, a menos que se traten de las excepciones que también hemos identificado.

463. El primero de los preceptos impugnados esencialmente señala que el derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino cuando recobre un sentido digno una vez que haya cumplido con las sanciones impuestas. Consideramos que este artículo es inconstitucional porque lo relacionado con la



reinserción social se encuentra ya regulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal.³⁴¹

464. Esa ley dispone que uno de sus objetivos es regular los medios para lograr la reinserción social,³⁴² entendiendo por tal la restitución "*del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos*" (artículo 4); que la autoridad penitenciaria la procurará "*mediante los distintos programas institucionales*"³⁴³ siguiendo las bases de organización que la propia ley dispone.³⁴⁴ Por tal razón, se trata de contenidos sobre los cuales las entidades federativas no pueden legislar.

465. No pasa inadvertido que en sus informes, la Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostienen que no se pretendió reglamentar la ejecución de penas sino ciertas actividades que tienen lugar con posterioridad (esto es, cuando la persona concluyó la sanción impuesta). Sin embargo, debe señalarse que la Ley Nacional también incluye los servicios post penales como parte de los mecanismos para facilitar la reinserción social, procurar la vida digna y prevenir la reincidencia de los liberados.³⁴⁵

³⁴¹ Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicado el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

³⁴² **Artículo 1 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Objeto de la ley

"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

"...

"III. Regular los medios para lograr la reinserción social. ..."

³⁴³ **Artículo 15 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Funciones de la autoridad penitenciaria

"...

"II. Procurar la reinserción social efectiva mediante los distintos programas institucionales; ..."

³⁴⁴ **Artículo 72 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Bases de organización

"Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Estas bases serán elementos esenciales del plan de actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios."

³⁴⁵ **Artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Servicios postpenales



466. Por tanto, consideramos que si bien es cierto que el artículo en estudio prevé derechos relacionados con la reinserción social, no puede soslayarse que este aspecto se incluye dentro de los contenidos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal y, consecuentemente, se trata de un ámbito competencial del Congreso Federal que no puede ser reproducido, reiterado y, mucho menos modificado por las entidades federativas.

467. De igual manera, consideramos que tiene razón la procuraduría en cuanto a que el artículo 45, apartado B, numerales 1 a 6, en estudio son inconstitucionales. Este precepto prevé: (i) los principios que rigen la procedencia de la prisión preventiva; (ii) el principio que dispone que se deben favorecer los mecanismos alternativos y sustitutivos a la prisión; (iii) las bases para organizar la reinserción social; (iv) la potestad de los juzgadores para restringir a los internos sus beneficios constitucionales, a fin de salvaguardar la gobernabilidad de los centros de reclusión; (v) cuándo se entiende que se alcanza la reinserción social; (vi) ciertos derechos de quienes se encuentren reclusos; (vii) la existencia de órganos para vigilar los centros de reclusión; (viii) que las autoridades podrán imponer a los internos medidas de seguridad, disciplinarias y de control según la gravedad de su conducta, pero en todo caso salvaguardando sus derechos humanos; y, (ix) que el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes están prohibidos. Todos estos contenidos ya están previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, como a continuación evidenciaremos.

468. En primer lugar, la Ley Nacional de Ejecución Penal señala que su objeto es regular las normas que deben de observarse durante el "*internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad*

"Las autoridades corresponsables, en coordinación con la unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la autoridad penitenciaria, establecerán centros de atención y formará redes de apoyo postpenal a fin de prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia.

"A través de los servicios postpenales, se buscará fomentar, la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado. ..."



impuestas como consecuencia de una resolución judicial", así como "regular los medios para lograr la reinserción social".³⁴⁶ En segundo lugar, y en relación con el contenido identificado en el inciso (i) del párrafo anterior, mientras que el artículo 4³⁴⁷ de la Ley Nacional de Ejecución Penal señala los principios rectores del proceso, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé los que en específico se refieren a la procedencia de la prisión preventiva.³⁴⁸ En tercer lugar, la Ley Nacional de Ejecución Penal señala las reglas concretas en que pueden sustituirse las penas privativas de la libertad [inciso (ii)].³⁴⁹ En cuarto lugar, también se prevén las bases para lograr la reinserción social [inciso (iii)].³⁵⁰

³⁴⁶ **Artículo 1 de la Ley Nacional de Ejecución Penal** (ver nota 342).

³⁴⁷ **Artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Principios rectores del Sistema Penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"Dignidad. ... Igualdad. ... Legalidad. ... Debido Proceso. ... Transparencia. ... Confidencialidad. ... Publicidad. ... Proporcionalidad. ... Reinserción social. ..."

³⁴⁸ **Artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código. ..."

³⁴⁹ **Artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

" ...

"Sustitución de la pena

" ...

"Sólo podrán aplicarse los substitutivos descritos en las fracciones anteriores cuando se actualicen los supuestos durante la ejecución de la pena, así como a las personas que al momento de ser sentenciadas se ubiquen en las hipótesis previstas en este artículo, siempre que subsistan las causas durante la ejecución. ..."

³⁵⁰ **Artículo 14 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"De la autoridad penitenciaria

"La autoridad penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los centros penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal o Local, según su competencia, a través de las autoridades penitenciarias señaladas en las disposiciones legales, la



En quinto lugar, los supuestos, regulación y restricciones al régimen disciplinario en los centros penitenciarios (incisos iv, viii y ix).³⁵¹ En sexto lugar, los objeti-

ejecución material de la prisión preventiva, así como de las sanciones y medidas de seguridad previstas en las leyes penales, así como la administración y operación del sistema penitenciario."

Artículo 15 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Funciones de la autoridad penitenciaria

"La autoridad penitenciaria deberá llevar a cabo las siguientes funciones básicas:

"I. Garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un centro penitenciario; ..."

³⁵¹ **Artículo 38 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Normas disciplinarias

"El Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas establecerán en el ámbito de su respectiva competencia, las normas disciplinarias que rijan en el centro penitenciario, de conformidad con el artículo 18 y el párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución, mismas que se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta ley.

"La autoridad penitenciaria estará obligada a hacer saber a las personas privadas de la libertad, al momento de su ingreso y por escrito, las normas disciplinarias, asegurándose en todo momento que éstas se encuentren disponibles para su consulta. En el caso de personas con alguna discapacidad, la autoridad penitenciaria deberá proveer los medios necesarios para su comprensión. De necesitar un traductor o intérprete, la autoridad penitenciaria deberá proporcionarlo.

"Desde el momento de su ingreso, la persona privada de su libertad, estará obligada a cumplir con las normas de conducta que rijan en el centro, así como las disposiciones que regulen la convivencia interior."

Artículo 39 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Determinación de faltas disciplinarias

"La determinación de las faltas disciplinarias estará a cargo del comité técnico. Para la determinación de las faltas, las normas disciplinarias deberán apegarse estrictamente a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como a la culpabilidad y respeto a los derechos humanos, por lo que sólo podrán establecerse sanciones para las conductas que afecten bienes jurídicamente tutelados o que no impliquen el ejercicio de un derecho, y cuya autoría sea plenamente identificada, evitando así la imposición de medidas disciplinarias de carácter general."

Artículo 40 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Faltas disciplinarias graves

"Las sanciones que establezcan las normas disciplinarias serán proporcionales al daño que ocasione la infracción. Sólo se podrán considerar como faltas disciplinarias graves:

"I. La participación activa en disturbios;

"II. Evadirse, intentar evadirse y/o favorecer la evasión de personas privadas de la libertad; sin perjuicio de la responsabilidad penal;

"III. Los actos que impliquen la comisión de un delito en agravio del personal del centro penitenciario o de las personas privadas de la libertad;

"IV. La posesión de instrumentos punzo cortantes, armas o cualquier otro objeto que ponga en riesgo la seguridad del centro penitenciario y/o la vida de otra persona;

"V. La posesión o el consumo de sustancias psicotrópicas, estupefacientes o bebidas alcohólicas;

"VI. Los actos dolosos que causen daño o destrucción de las instalaciones del centro penitenciario;



"VII. Las conductas que afecten a la integridad física y moral de las visitas de las personas privadas de la libertad;

"VIII. Comercialización y tráfico de objetos prohibidos al interior del penal;

"IX. Uso de aparatos de telecomunicación prohibidos;

"X. Las conductas dolosas que afecten el funcionamiento de los servicios o la provisión de suministros en el centro penitenciario;

"XI. Las acciones que tengan por objeto controlar algún espacio o servicio dentro del Centro Penitenciario, ejercer alguna función exclusiva de la autoridad o propiciar la subordinación entre personas privadas de la libertad, y

"XII. Evadirse o incumplir con las medidas de vigilancia, supervisión o monitoreo establecidas durante el goce de un permiso extraordinario por razones humanitarias.

"Si alguna de las conductas previstas en el presente artículo llegase a constituir delito, tales hechos se harán del conocimiento del Ministerio Público para los efectos legales conducentes."

Artículo 41 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Sanciones disciplinarias

"La persona privada de la libertad no podrá ser sancionada dos veces por los mismos hechos. Sólo podrán ser aplicadas las sanciones disciplinarias siguientes:

"I. Amonestación en privado o en público;

"II. Reubicación temporal a otro dormitorio o dentro de espacios en el mismo centro;

"III. Aislamiento temporal. Esta sanción sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las personas privadas de libertad, salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna del centro penitenciario o del personal de dichas instituciones;

"IV. Restricción temporal del tránsito en el interior del centro penitenciario;

"V. Prohibición temporal del uso de aparatos electrónicos públicos;

"VI. Restricción temporal de las horas de visita semanales.

"No se permitirá que las personas privadas de libertad tengan bajo su responsabilidad la ejecución de medidas disciplinarias, o la realización de actividades de custodia y vigilancia.

"Las restricciones temporales a las que hace referencia este párrafo, deberán atender a criterios de proporcionalidad, racionalidad y necesidad.

"La imposición de medidas disciplinarias deberá ser comunicada al organismo público de protección de los derechos humanos competente."

Artículo 42 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Restricciones a las medidas disciplinarias

"Queda prohibido imponer medidas disciplinarias que impliquen tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el encierro en celda oscura o sin ventilación y el aislamiento indefinido o por más de quince días continuos.

"Durante el aislamiento, la autoridad penitenciaria estará obligada a garantizar un mínimo de contacto humano apreciable por lo menos cada veintidós horas durante el tiempo que dure la medida."

Artículo 43 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Restricciones al aislamiento

"El aislamiento temporal no será motivo de restricción o impedimento para la comunicación con el defensor en los términos de esta ley.

"En el caso de mujeres embarazadas y de las madres que conviven con sus hijas e hijos al interior del Centro Penitenciario no procederá el aislamiento."



vos que persigue la reinserción social (inciso v).³⁵² En séptimo lugar, que las personas privadas de su libertad deberán gozar de un trato igualitario.³⁵³ Finalmente, en octavo lugar, también se prevé un capítulo completo con las autoridades de los centros penitenciarios, así como sus atribuciones (inciso vii).³⁵⁴

469. Como evidenciamos, todos los aspectos que están señalados en el artículo 45, apartado B, numerales 1 a 6, de la Constitución capitalina se encuentran ya regulados en la legislación penal única que expidió el Congreso de la Unión. Por tal razón, consideramos que la Ciudad de México no tiene atribuciones para regular tales contenidos ni siquiera en forma de reiteración. Por ello, ni siquiera es necesario realizar un contraste entre sus contenidos.

470. En atención a estas consideraciones consideramos fundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la procuraduría y, consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, y 45, apartado B, numerales 1 a 6.

Justicia para adolescentes

471. La Procuraduría General de la República impugnó³⁵⁵ la constitucionalidad del artículo 45, apartado B, numeral 7, de la Constitución Política de la

³⁵² **Artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal** (ver nota 347).

³⁵³ **Artículo 9 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

"Derechos de las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario.

"Las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.

"Para los efectos del párrafo anterior, se garantizarán, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos:

"I. Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana; ..."

³⁵⁴ **Ley Nacional de Ejecución Penal.** Título primero. Disposiciones generales. Capítulo III. Autoridades en la ejecución penal.

³⁵⁵ En el concepto de invalidez que identifica como *vigésimo noveno* (páginas 234 a 247 de la demanda).



Ciudad de México³⁵⁶ que establece el sistema integral de justicia para adolescentes en la capital. Considera que se viola la esfera competencial del Congreso de la Unión pues éste es el único facultado para legislar en tal aspecto, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), en relación con el artículo 18, párrafos cuarto, quinto y sexto constitucionales.³⁵⁷

³⁵⁶ **Artículo 45 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Sistema de justicia penal

"...

"B. Ejecución penal

"...

"7. Se establecerá un sistema integral de justicia para adolescentes, separado del sistema de ejecución penal, aplicable a quienes tengan entre doce años de edad y menos de dieciocho y se encuentren en conflicto con la ley penal. Las medidas impuestas a las y los adolescentes deberán ser proporcionales al hecho realizado y procurarán su reinserción y reintegración social y familiar. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda y sólo podrá aplicarse a las personas adolescentes mayores de catorce años de edad."

³⁵⁷ **Artículo 18 de la Constitución Federal.**

"Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"...

"La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."

Artículo 73 de la Constitución Federal. Fracción XXI, inciso c) (ver nota 322)



472. Por su parte, la Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señalan que no existe invasión competencial porque la disposición impugnada es congruente con los principios que la Constitución Federal establece en materia de justicia penal para adolescentes y con el contenido de la reforma constitucional de dos mil ocho en materia penal. Asimismo, que los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 18 constitucional facultan tanto a la Federación como las entidades federativas para establecer un sistema integral de justicia para adolescentes.

473. Al tratarse de una invasión competencial que se relaciona con un artículo constitucional ya analizado, conviene tener presente que en ocasiones anteriores hemos señalado que los razonamientos que nos han permitido analizar la constitucionalidad de normas locales que regulan cuestiones procedimentales penales también resultan aplicables para analizar normas locales que se refieran a cuestiones de justicia para adolescentes. Esto es así, porque ambas están igualmente previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, y en ambas se buscó que el Congreso de la Unión emitiera una legislación única.³⁵⁸

474. El artículo cuya constitucionalidad se cuestiona prevé principios que rigen el sistema de justicia para adolescentes: (i) es aplicable a quienes tengan entre doce y menos de dieciocho años de edad; (ii) se deberá tomar en cuenta la proporcionalidad de las medidas que se impongan, a fin de procurar la reinserción y reintegración social y familiar de los adolescentes; y, (iii) el internamiento se utilizará como medida extrema, por el tiempo más breve y sólo se aplicará a los mayores de 14 años.

475. A partir de su contenido, advertimos que la Asamblea Constituyente legisló un ámbito que le está proscrito por tratarse de elementos o criterios ya previstos en la legislación que el Congreso de la Unión emitió con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. En efecto, la Ley Nacio-

³⁵⁸ En la acción de inconstitucionalidad 90/2015 sostuvimos que a partir de la reforma constitucional de tres de julio de dos mil quince, las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en materia de justicia penal para adolescentes, página 5.



nal del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes dispone las edades comprendidas dentro del sistema (entre doce y menos de dieciocho años),³⁵⁹ así como los principios y fines que rigen tanto a las medidas que se impongan en general³⁶⁰ como a las que tengan por objeto específico la privación de la libertad de los adolescentes.³⁶¹

476. Consideramos que la legislación del sistema de justicia para adolescentes corresponde al ámbito competencial exclusivo de la Federación, por lo que en sincronía con lo que hemos señalado anteriormente, a las entidades federativas les está proscrito inclusive repetir el contenido de las disposiciones ya emitidas por el Congreso de la Unión, y únicamente pueden aplicar dicha normativa.

³⁵⁹ **Artículo 3 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.**

"Glosario

"Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. **Adolescente:** Persona cuya edad está entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho; ..."

Artículo 5 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

"Grupos de edad para la aplicación de esta ley, se distinguirán los grupos etarios I, II y III:

"I. De doce a menos de catorce años;

"II. De catorce a menos de dieciséis años, y

"III. De dieciséis a menos de dieciocho años."

³⁶⁰ **Artículo 27 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.**

"Racionalidad y proporcionalidad de las medidas cautelares y de sanción

"Las medidas cautelares y de sanción que se impongan a las personas adolescentes deben corresponder a la afectación causada por la conducta, tomando en cuenta las circunstancias personales de la persona adolescente, siempre en su beneficio."

Artículo 28 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

"Reintegración social y familiar de la persona adolescente

"La reintegración social y familiar es un proceso integral que se debe desarrollar durante la ejecución de la medida de sanción, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de la persona adolescente encontrada responsable de la comisión de un delito.

"La reintegración se llevará a través de diversos programas socioeducativos de intervención destinados a incidir en los factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario de la persona adolescente para que genere capacidades y competencias que le permitan reducir la posibilidad de reincidencia y adquirir una función constructiva en la sociedad."

³⁶¹ **Artículo 31 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.**

"Medidas de privación de la libertad como medida extrema y por el menor tiempo posible

"Las medidas de privación de la libertad se utilizarán como medida extrema y excepcional, sólo se podrán imponer a personas adolescentes mayores de catorce años, por los hechos constitutivos de delito que esta ley señala, por un tiempo determinado y la duración más breve que proceda."



477. Por tal razón, consideramos que lo procedente es calificar como fundado el argumento en estudio y declarar la invalidez del artículo 45, apartado B, numeral 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Apartado C

Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores

478. La Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron normas de la Constitución Política de la Ciudad de México relacionadas con la forma en que el Constituyente Local configuró los órganos de poder público en la capital y los términos en que reguló ciertas instituciones jurídicas atinentes a su régimen interno. Podemos afirmar que los cuestionamientos versan, en gran medida, sobre la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores.

479. En apartados previos de este fallo concluimos que la caracterización de los Estados de la República como "soberanos" frente a la Ciudad de México como "autónoma" no implica *–per se–* una diferencia en términos de las competencias que les son asignadas constitucionalmente, incluida la referida a los derechos humanos, sino que debe atenderse a los contenidos normativos específicamente delineados en la Constitución Federal para determinar cuáles atribuciones les corresponden. Decidimos además que en términos de la nueva redacción del artículo 124 de la Constitución, en principio todas las atribuciones que tienen los Estados de la Federación también las tiene la Ciudad de México.

480. Lo mismo se puede sostener respecto de las reglas y límites aplicables a la libertad configurativa de los Estados y la ciudad. El que ésta sea "autónoma" no preconfigura una condición o estatus jurídico que *per se* implique una mayor o menor libertad para organizarse como mejor le convenga atendiendo a sus necesidades y contextos políticos, sociales, económicos y culturales. En todo caso, debemos acudir al Texto Constitucional Federal para encontrar cuáles son las reglas, principios y bases que la Ciudad de México debe acatar al aprobar su Constitución Política. En la propia Constitución Fede-



ral también identificamos, como dijimos líneas arriba, las puntuales diferencias entre los Estados y la ciudad, típicamente asociadas a su condición de capital del país y sede de los Poderes Federales.

481. Ahora bien, derivado del artículo 122 de la Constitución Federal, la Ciudad de México tiene un mandato para estructurar su régimen interno en su propia Constitución, situación que también se exige a los Estados.³⁶² En este orden de ideas, el sistema federal mexicano habilita a sus sub-unidades políticas –las entidades federativas– para que establezcan su régimen interior de acuerdo con los principios y reglas de nuestro Pacto Federal.

482. El hecho de que el instrumento que norma su régimen interior sea una Constitución tiene consecuencias jurídicas y políticas importantes. Una de estas consecuencias es que la Constitución de cada entidad es norma suprema en el orden jurídico local, como se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 40, 41, 116 y 122 de la Carta Magna Federal, que refieren a las Constituciones de las entidades federativas como Normas Supremas Locales de acuerdo a las cuales las entidades y la Ciudad de México basan su régimen interno de gobierno.

483. El nombre "Constitución" lleva una carga histórica, simbólica y de contenido que no sólo denota su categoría de norma jerárquica superior, sino que también implica que en las Constituciones Locales se expresa la soberanía que reside en el pueblo y el pacto social de la entidad federativa de que se trate. En este sentido, la Constitución Federal bien pudo establecer que las entidades federativas emitirían "leyes orgánicas" o "Estatutos de Gobierno" y con ello habilitarlas para que diseñaran su régimen interno.³⁶³ En cambio, empleó la denominación "Constituciones Locales" que según los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna regulan los términos en los cuáles se expresa la soberanía popular.

484. Al decidir el Constituyente Permanente que México sería un Estado federal, dio cabida a la diversidad regional, cultural, política y social del país.

³⁶² Basándose éstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, en cambio.

³⁶³ Así lo razona la acción de inconstitucionalidad 8/2010.



Por ello, las Constituciones Locales son para el orden jurídico de cada entidad federativa, salvaguarda de los derechos y libertades de sus habitantes³⁶⁴ y, siguiendo la tradición moderna,³⁶⁵ son además manifestaciones del pacto social de cada entidad que garantizan el imperio del derecho sobre la ley del más fuerte. Por tanto, no son tan solo copias calca del Pacto Federal sino, así lo entendemos, particulares expresiones de la soberanía de la Nación que reside en el pueblo y que cada entidad federativa decide consagrar.

485. En este orden de ideas, el contenido de cada Constitución Local es fruto de la unidad en la diversidad que trae aparejada el federalismo y que re-

³⁶⁴ Véase la sentencia de la controversia constitucional 21/97 por la que el Pleno de este Tribunal Constitucional estableció la existencia de cuatro órdenes jurídicos: a) el federal; b) el de los Estados; c) el del Distrito Federal; y, c) el constitucional. De dicha controversia se derivaron las siguientes tesis jurisprudenciales: tesis P./J. 95/99, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.—Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, «con número de registro digital:» 193262, página 709 y tesis P./J. 97/99, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.—El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, «con número de registro digital:» 193260, página 709.

³⁶⁵ Nos referimos a autores clásicos del pensamiento político moderno como Juan Bodino, *Los Seis Libros de la República* (2006 Tecnos); Thomas Hobbes *El Leviatán o la Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil* (2009 Alianza), y Juan Jacobo Rousseau *El Contrato Social o Principios de Derecho Político* (2004 Porrúa).



conocen los artículos 40 y 41 antes referidos. La unidad está dada por nuestro Pacto Federal y los rasgos y principios fundantes que establece la Constitución Federal para cada gobierno local. Pero, no menos importante, la diversidad se refleja en la posibilidad para que cada entidad federativa estructure de diferente manera su régimen interior de gobierno y sus políticas públicas para resolver los retos que enfrenta, habilitando la generación de ciclos virtuosos en los que las mejores soluciones puedan ser emuladas por otras entidades o incluso por la Federación.³⁶⁶

486. En este sentido, de poco o nada serviría que nuestro Pacto Federal diera a las entidades federativas libertad de configuración para establecer su régimen interno en una Constitución Política, si acotara todas las opciones para su organización política y jurídica interna según un catálogo limitado previsto *a priori*

³⁶⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 33/2002 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS.—El decreto por el que la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave declaró aprobada la Ley Número 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, no transgrede los principios que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como cuestiones mínimas que las Constituciones Locales deberán plasmar en sus textos, aun cuando la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz-Llave haya sido integral. Ello es así, porque la propia Constitución Federal no prevé, en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de efectuar reformas a las Constituciones Locales, esto es, no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los Congresos Estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que señala los principios que deberán respetar éstas a fin de lograr la armonía con los principios fundamentales del Ordenamiento Supremo e impedir cualquier contradicción con el mismo. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que una vez concluida la labor del Poder Constituyente Local, el Poder Legislativo Estatal, emanado de la Constitución, no es otra cosa que un Poder Constituido, con facultades para reformar y adicionar el texto de dicho ordenamiento, y los límites impuestos a dichas facultades no pueden ser concebidos como restricciones al desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas susceptibles de plasmarse en el Documento Constitucional Estatal. En otras palabras, la soberanía del pueblo ejercida en un momento histórico determinado por un Poder Constituyente, no tendría por qué limitar, a priori, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su Norma Suprema en atención al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate y a las necesidades de la vida contemporánea, que difícilmente pueden ser previstas, en su totalidad y para siempre, por dicho Poder Constituyente.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de dos mil dos, «con número de registro digital:» 186309, página 901.



de posibilidades constitucionales. Una interpretación en este sentido sería incoherente con el estatus constitucional de las Normas Fundamentales de cada entidad integrante de la República Mexicana.

487. Al contrario, entendemos que la libertad configurativa de las entidades federativas significa, en términos generales, permitir que, con un potente faro (las reglas y principios de la Constitución Federal, que no pueden contradecir nunca), tomen las decisiones que mejor consideren para su régimen interno de gobierno. Esto implica que las entidades federativas pueden diseñar dispositivos innovadores –y, por tanto, no previstos con anterioridad– para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político.

488. Esta conclusión se corrobora al tomar en cuenta lo que sostuvimos en la controversia constitucional 32/2005 en el sentido de que: *"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, resuelvan con libertad en las materias que la propia Norma Fundamental les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación"*. Esto es, en dicha resolución destacamos el carácter autónomo de las decisiones de las entidades federativas a efecto de normar las materias que la Constitución Federal les reservó.

489. Por ello, la Ciudad de México y las demás entidades federativas son libres para crear mecanismos, arreglos y disposiciones novedosas que, mientras no contradigan o sean incompatibles con el contenido de la Constitución Federal, los derechos humanos y los criterios de esta Suprema Corte, pueden distinguirse –en todo o en parte– del régimen de gobierno que tienen otras entidades federativas y aún la Federación.³⁶⁷

³⁶⁷ Es elocuente que la jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2010 haya analizado dos medios de control constitucional que no tenían correlativo con los mecanismos federales y haya decidido que estas innovaciones tenían cabida dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas (se trataba del recurso para combatir una omisión legislativa absoluta y un procedimiento para que el Tribunal Superior de Justicia decidiera de manera previa sobre la constitucionalidad local de decretos con dictámenes de ley en Yucatán).



490. Ahora bien, discernir en cada caso concreto el alcance de la libertad de configuración de las entidades federativas es una labor compleja, pues depende de un multifacético conjunto de principios y reglas constitucionales que varían según la materia o tema de que se trate. En este sentido, encontramos que aunque la libertad configurativa de las entidades federativas es un hecho, para ser coherente con nuestra alianza federal, tiene que ceñirse no sólo al régimen de distribución de competencias, sino también a los **principios constitucionales** conforme a los cuáles deben estructurar su régimen interior de gobierno³⁶⁸ y a **obligaciones específicas** para las entidades federativas en general y la Ciudad de México en particular.

491. En términos generales, los principios no constriñen a las entidades federativas a conductas concretas, sino que establecen ciertos parámetros a la luz de los cuales deben estructurar su régimen interno de gobierno (por mencionar sólo algunos, la división de poderes, la independencia judicial, respeto a los derechos humanos). En cambio, las reglas establecen normas y medidas claras que todas las entidades federativas deben acatar al decidir sobre su organización interna (por ejemplo, contar con diputados por ambos principios de representación, prohibir la reelección de gobernadores) o, las que la Ciudad de México debe cumplir (enviar sus propuestas de endeudamiento al Congreso de la Unión, entre otros).

492. En virtud de lo anterior, será a la luz de las previsiones constitucionales, ya sea que apliquen a todas las entidades o sólo a la ciudad, que podrá determinarse si las disposiciones de la Constitución capitalina son o no válidas.

1. Revocación de mandato

493. La Procuraduría General de la República impugnó³⁶⁹ la constitucionalidad del artículo 25, apartados A, numeral 5,³⁷⁰ G, numerales 1 y 2,³⁷¹ y H, nu-

³⁶⁸ Véase acción de inconstitucionalidad 9/2005, páginas 52 a 54.

³⁶⁹ En el concepto de invalidez que identifica como *vigésimo* (páginas 173 a 179).

³⁷⁰ **Artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Democracia directa

"A. Disposiciones comunes



meral 3,³⁷² de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues en su opinión establece –a través de la figura de revocación de mandato– un nuevo medio para fincar responsabilidades a los servidores públicos que no tiene sustento constitucional. Apunta que si bien la Constitución Federal contempla la figura de la destitución, esta Suprema Corte ha sostenido³⁷³ que su aplicación sólo procede a través de los medios establecidos en la propia Constitución Federal, es decir, en las cuatro vertientes de responsabilidad que ésta reconoce en su título cuarto: la política, la penal, la administrativa y la civil.

494. Por su parte, el jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México argumentaron que el artículo 109 de la Constitución Federal³⁷⁴ no impone prohibición alguna para que los legisladores estatales establez-

"...

"5. En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley."

³⁷¹ **Artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Democracia directa

"...

"G. Revocación del mandato

"1. Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

"2. La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate."

³⁷² **Artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Democracia directa

"...

"H. Vinculatoriedad (sic) del referéndum, plebiscito, consultas ciudadanas y revocación de mandato

"...

"3. En el caso de la revocación del mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación."

³⁷³ Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas (páginas 253 a 255) y acción de inconstitucionalidad 8/2010 (páginas 77 a 78).

³⁷⁴ **Artículo 109 de la Constitución Federal.**

"Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ..."



can una herramienta como la revocación de mandato. Ambos señalan que, por el contrario, parte de la autonomía de las entidades federativas consiste en su capacidad de darse sus propias leyes sobre aquellas materias que no están expresamente asignadas a la Federación, lo cual, a su juicio, sucede en este caso. Asimismo, apuntan que los procedimientos sancionadores establecidos en el artículo 109 constitucional requieren la actualización de una hipótesis de conducta, mientras que en el caso de la revocación de mandato, la decisión del electorado no constituye una sanción, pues se trata de la expresión ciudadana de remover a un funcionario electo del cargo que popularmente le fue otorgado.

495. De este modo, la cuestión a resolver es si la incorporación de la figura de revocación de mandato para los representantes electos de la Ciudad de México vulnera el título cuarto de la Constitución Federal o algún otro derecho o principio constitucional.

496. El proyecto presentado a este Tribunal Pleno proponía apartarse de los precedentes invocados por la procuraduría y declarar la validez del precepto en razón de que la figura de la revocación de mandato en la Ciudad de México no representaba un mecanismo sancionatorio, sino un medio de democracia participativa que se encontraba dentro del margen de libertad configurativa con el que cuentan las entidades federativas. Sin embargo, una mayoría de **seis Ministros** votó en contra de dicha propuesta y por la invalidez de los preceptos impugnados, por las razones expresadas tanto en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas como en la acción de inconstitucionalidad 8/2010.

497. De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal³⁷⁵ y 72 de la ley reglamentaria,³⁷⁶ al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 25, apartados A, numeral 5, G y H, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

³⁷⁵ Artículo 105 de la Constitución Federal (ver nota 329).

³⁷⁶ Artículo 72 de la ley reglamentaria (ver nota 330).



2. Requisitos de reforma a la Constitución

498. La Procuraduría General impugnó ³⁷⁷ el artículo 69, numerales 1, 3 y 6, ³⁷⁸ de la Constitución capitalina que establecen, como parte del procedimiento de reforma de la propia Constitución, que las iniciativas que se presenten: (i) sean aprobadas por mayoría de votos de los miembros presentes para ser *admitidas* a discusión (numeral 1), y (ii) *podrán* ser votadas a partir del periodo siguiente al que se presentaron, salvo que se trate de adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Federal, caso en el que serán admitidas de inmediato y se podrán discutir en el mismo periodo (numerales 3 y 6). Estima que lo anterior es contrario a los artículos 49,³⁷⁹ 122, apartado A, fracción II, párrafo quinto, ³⁸⁰ y 133 ³⁸¹ constitucionales porque violan los principios de:

³⁷⁷ En el concepto de invalidez que identifica como *trigésimo tercero* (páginas 268 a 273 de la demanda).

³⁷⁸ **Artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Reformas a la Constitución

"Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

"1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso. ...

"3. Las iniciativas de reforma o adición admitidas, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron. ...

"6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán admitidas de inmediato para su discusión y podrán ser aprobadas en el mismo periodo."

³⁷⁹ **Artículo 49 de la Constitución Federal.**

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

³⁸⁰ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

"A. ...

"II. ...

"Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes."

³⁸¹ **Artículo 133 de la Constitución Federal.**

"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,



- Rigidez constitucional. A diferencia de lo que sucede con las Constituciones de otras entidades federativas, la Constitución Federal sí previó una regla específica para reformar la de la Ciudad de México (aprobación por dos terceras partes). Dicha cláusula no permite modulaciones ni que se adicionen otros requisitos.

- División y equilibrio de poderes. Al exigir una mayoría para admitir las iniciativas referidas se permite que el partido mayoritario local obstaculice su análisis y discusión. Esto posibilita, además, que se reúnan dos poderes en una sola corporación: el legislativo y el revisor de la Constitución Local.

- Supremacía constitucional. La única excepción que la Constitución Local prevé para que una iniciativa sea admitida de inmediato y discutida en el mismo periodo se refiere a las que cumplan un mandato derivado de una reforma a la Constitución Federal. Sin embargo, se dejaron fuera las iniciativas que busquen ajustarla a las modificaciones que se realicen a las leyes generales que forman parte del "orden constitucional".

499. La Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señalaron en sus informes que el precepto impugnado: (i) sí prevé requisitos adicionales a los señalados por la Constitución Federal para reformar la local pero no altera sus instituciones, principios o valores. Por el contrario, los requisitos incorporados tienden a lograr una efectiva rigidez constitucional, y (ii) tampoco vulnera el principio de supremacía por facultar al Congreso Local para discutir y aprobar a la brevedad una reforma que persiga ajustar la Constitución Local al nuevo contenido de la Constitución Federal.

500. Para dar respuesta a los planteamientos de la procuraduría debemos dilucidar, en primer lugar, si la Ciudad de México puede o no *adicionar* requisitos para modificar la Constitución Local. Consideramos que sí puede.

con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."



501. Tal como lo afirma la procuraduría, es cierto que a diferencia de lo que sucede con las demás entidades federativas, en el caso de la Ciudad de México la Constitución Federal sí estableció un contenido relacionado con la forma en que debe ser modificada su Constitución: requiere ser aprobada por dos terceras partes de los miembros presentes. Sin embargo, dicha norma no puede tener el alcance que la procuraduría pretende. Es decir, se equivoca en cuanto a que dicha regla conlleva que la Ciudad de México no pueda establecer requisitos adicionales.

502. Aceptar el razonamiento de la procuraduría implicaría pasar por alto que constitucionalmente se reconoce que la Ciudad de México goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior. También desconocería que en diversos precedentes hemos señalado que la existencia de ciertos contenidos expresos en la Constitución Federal no se traduce en la incompetencia de los Congresos Locales para establecer contenidos adicionales sobre la misma temática en sus textos locales. Sobre todo si se trata de previsiones sobre la configuración de su régimen político-administrativo en su Texto Constitucional.³⁸²

503. Si bien la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas –incluyendo la Ciudad de México– no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios y contenidos de la Constitución Federal,³⁸³ lo cierto es

³⁸² Por ejemplo, hemos considerado que los requisitos previstos en la Constitución Federal para ser gobernador o para ocupar un cargo público pueden ser modificables y agregables. Es decir, a pesar de existir previsiones puntuales, hemos reconocido que las entidades federativas tienen libertad configurativa para incorporar nuevos, siempre que respeten los principios constitucionales y que dicho ejercicio se realice de manera acorde con los derechos humanos; se ha considerado que la edad para ser gobernador puede ser modulada o que era válido incorporar el requisito de "saber leer y escribir" para ser diputado local. Al respecto, véanse las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas (páginas 115 a 119), 36/2011 (páginas 70 a 75) y 69/2015.

³⁸³ Sirve por analogía la tesis jurisprudencial P./J. 11/2016 emitida por el Pleno, de título, subtítulo y texto: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales



que, por regla general, es posible modificar o agregar elementos, requisitos y previsiones para reformar la Constitución de la Ciudad siempre que no se contravengan los de la Federal. Cuestión que en principio no sucede cuando adicione contenidos.

504. Procederemos al análisis de los argumentos puntuales que formuló la procuraduría. El primero tiene que ver con el principio de rigidez constitucional, pues señala que la Constitución Local lo vulnera cuando establece requisitos adicionales a los previstos en la Constitución Federal para su modificación. Consideramos que no tiene razón, puesto que su razonamiento parte de una incorrecta concepción de lo que implica la rigidez constitucional. Este principio se refiere a que existe una diferenciación entre el procedimiento a seguir para reformar una Constitución y el seguido para modificar cualquier otra ley.³⁸⁴ Es decir, un Texto Constitucional será "rígido" siempre que sus modificaciones pasen por un procedimiento diferenciado y más agravado que el ordinario.

505. Es cierto que la Constitución Federal reconoce la rigidez constitucional como principio para la Constitución capitalina –exige una mayoría calificada para su aprobación–. Sin embargo, y a diferencia del planteamiento de la procuraduría, dicho principio se vulneraría si, por ejemplo, la Constitución Local dispusiera que bastará una mayoría simple de los miembros del Congreso Local para su modificación o que se seguirá el mismo procedimiento legislativo que se sigue para modificar cualquier otra ley local. En tales escenarios indudablemente existiría una violación directa a la Constitución Federal y al principio de rigidez que protege.

506. No obstante, lo previsto por la Asamblea Constituyente en el artículo impugnado sugiere perseguir un objetivo opuesto. Es decir, los requisitos incor-

de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de dos mil dieciséis, «con número de registro digital:» 2012593, página 52.

³⁸⁴ Una sencilla explicación de las diferencias entre una Constitución rígida y una flexible se encuentra en Ignacio de Otto, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, novena reimpresión a la primera edición, dos mil seis (1986), páginas 56 a 58.



porados abonan a la rigidez del texto local, toda vez que se establecen mecanismos *adicionales* para diferenciar y hacer más difícil su modificación. Por tal razón, dado que ya concluimos que la Ciudad de México sí puede incorporar contenidos *adicionales* a los de la Constitución Federal y toda vez que no se contravierte el principio de rigidez sino que se favorece, debemos concluir que en este punto no tiene razón la procuraduría.

507. En segundo lugar, la procuraduría señala que el precepto en estudio es contrario al principio de supremacía constitucional, ya que el "procedimiento de excepción" previsto en sus numerales 3 y 6 debió ser aplicable para adecuar la Constitución Local no sólo con motivo de los cambios ordenados por una reforma a la Constitución Federal, sino también los que se ordenen con motivo de una modificación a las "leyes generales". Es decir, considera que tanto a las reformas a la Constitución Federal como a las leyes generales debe otorgársele el mismo tratamiento legislativo, dado que ambas tienen "la misma jerarquía".

508. Consideramos que la procuraduría no tiene razón en que las leyes generales y la Constitución Federal guardan la misma jerarquía. Tal aserto no tiene sustento en el artículo 133 conforme al que la Carta Magna se erige como Norma Suprema de la Unión. Si bien su redacción ha dado origen a diversas interpretaciones en esta sede, lo cierto es que de ninguno de nuestros precedentes, ni vigentes ni superados, se advierte tal criterio. Nuestros últimos criterios son claros en cuanto a que la Constitución es suprema y se encuentra por encima de todos los demás ordenamientos, incluidas las leyes generales.

509. Sin embargo, y con independencia de que no se encuentren en la misma posición, consideramos que del propio texto del numeral 6 del artículo impugnado se concluye que el proceso de reformas a la Constitución de la Ciudad que ahora abordamos sí incluye a las iniciativas que pretenden adecuarla a una reforma de leyes generales.

510. El referido numeral señala que debe otorgarse un tratamiento preferente a las iniciativas que deriven de un "*mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*". En este sentido, si anteriormente ya señalamos que las leyes generales derivan o tienen sustento directo en un mandato de la Constitución Federal, es válido concluir que la disposición mencionada también aplica en los supuestos que la procuraduría sostiene que no. Si el origen o jus-



tificación del tratamiento preferente previsto por la Constitución capitalina es la existencia de una orden o mandato constitucional, no hay razón para dejar fuera de dicho trámite preferente a las iniciativas que busquen adecuarse a una ley general recién reformada.

511. En este sentido, consideramos que no tiene razón la procuraduría, toda vez que la lógica prevista en el numeral 6 del artículo impugnado también incluye a las iniciativas de reforma a la Constitución capitalina derivadas de reformas a leyes generales.

512. Finalmente, procedemos a analizar si el precepto viola la división de poderes. La procuraduría señala que dicha transgresión deriva de que el partido mayoritario podría bloquear o impedir, si quisiera, la discusión de una iniciativa de reforma a la Constitución Local, toda vez que el numeral 1 del artículo impugnado le permitiría desecharla sin darle trámite.

513. Coincidimos en que tal precepto es violatorio de la Constitución Federal pero por un motivo diverso, dado que distorsiona y obstaculiza el procedimiento previsto por ella para la modificación de la Constitución capitalina. A diferencia de las dos terceras partes que la Constitución Federal exige para que se apruebe una reforma, conforme al numeral objeto de estudio, basta con que la mitad de los diputados presentes decidan desechar las iniciativas sin siquiera haberlas revisado o discutido. Consideramos que este requisito impide se lleve a cabo el trámite legislativo conforme a lo previsto por la Constitución Federal, para su eventual aprobación de una manera que no es admisible.

514. Esto es así no sólo porque tal como lo afirma la procuraduría, se permite que el partido mayoritario controle o determine por completo la agenda legislativa constitucional, esto es, qué modificaciones pueden ser siquiera discutidas en el Congreso de la capital. Esta situación se verifica si se toma en cuenta que el Congreso Local se compone de 66 diputados y que el límite máximo que un partido político puede llegar a tener en dicho órgano (cuarenta diputados)³⁸⁵

³⁸⁵ "Artículo 29 de la Constitución Federal.

"...

"B. De la elección e instalación del Congreso ...



es mayor al número necesario para bloquear o impedir que se admita a discusión una iniciativa (treinta y cuatro diputados, que son la mitad más uno). Esto es, la regla prevista en el numeral 1 efectivamente permite que la fuerza política mayoritaria defina por completo la agenda legislativa.

515. Aunque es válido que la fuerza política mayoritaria pudiera no compartir el contenido, los méritos o la oportunidad de las propuestas legislativas que los diputados minoritarios le hagan llegar, consideramos que la mera posibilidad de desechar una iniciativa sin analizar o discutir su contenido es inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. Como lo hemos señalado en diversos precedentes, la deliberación parlamentaria es uno de los elementos esenciales del procedimiento legislativo, en tanto que son los diputados en su calidad de representantes de los ciudadanos los que toman las decisiones colectivas **después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos**, en el que se hayan equilibrado las razones a favor y en contra de las diversas propuestas que se pongan a su consideración.³⁸⁶ Es decir, el principio de la deliberación parlamentaria está estrechamente vinculado con los principios democráticos, por ser parte de un sistema de adopción de decisiones públicas en contextos singularizados por el pluralismo político.

516. Así, hemos determinado que la democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque las decisiones se toman por una determinada mayoría de los representantes de los ciudadanos, **sino porque la cuestión propuesta que se somete a su votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas**. Es decir, es precisamente el peso de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.³⁸⁷

517. Es cierto que los precedentes mencionados se relacionaban con casos en que fácticamente se negó a ciertos grupos minoritarios la posibilidad

"2. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

"a) Ningún partido podrá contar con más de cuarenta diputaciones electas por ambos principios; ..."

³⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2005, páginas 73 a 75.

³⁸⁷ Acciones de inconstitucionalidad 9/2005, página 76, y 68/2016, página 22.



de participar en la deliberación dentro del proceso legislativo. Sin embargo, consideramos que el diseño normativo previsto por la Constitución de la Ciudad incorpora o institucionaliza un requisito que es abiertamente un obstáculo directo a las posibilidades deliberativas en el Congreso Local. En este sentido, conviene recordar, también, que hemos sido enfáticos en que los Congresos, antes de ser órganos decisorios, son órganos deliberativos en los que encuentran cabida las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como los minoritarios. Por tal razón, y tomando en cuenta que una parte esencial del valor que subyace a un régimen democrático y representativo que se deposita en los Congresos se caracteriza no sólo porque las decisiones se tomen por cierta mayoría de votos, sino porque lo que se **somete a votación ha podido ser objeto de una deliberación por las diversas fuerzas políticas**.³⁸⁸

518. Por otro lado, el requisito en estudio también impide el ejercicio de los mecanismos de contrapeso y diálogo entre diversos órganos y poderes locales previstos en la Constitución capitalina. Ésta confiere la facultad de presentar iniciativas para su reforma no sólo a los diputados, sino también al jefe de Gobierno, las alcaldías, el Tribunal Superior de Justicia, los órganos autónomos en materias de su competencia³⁸⁹ y a los ciudadanos que cumplan con los requisitos previsto en la propia Constitución.³⁹⁰

³⁸⁸ Se retoman estas consideraciones de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2017, páginas 148 y siguientes.

³⁸⁹ **Artículo 30 la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"De la iniciativa y formación de las leyes.

"1. La facultad de iniciar leyes o decretos compete a:

"a) La o el jefe de Gobierno de la Ciudad de México;

"b) Las diputadas y diputados al Congreso de la Ciudad de México;

"c) Las alcaldías;

"d) El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en las materias de su competencia; y

"e) Las y los ciudadanos que reúnan al menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores vigente en los términos previstos por esta Constitución y las leyes. Para que la iniciativa ciudadana sea considerada preferente deberá cumplir con lo establecido en el numeral 4 del apartado B del artículo 25 de esta Constitución.

"f) Los organismos autónomos, en las materias de su competencia.

"2. Las leyes establecerán los requisitos para la presentación de estas iniciativas."

³⁹⁰ **Artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Democracia directa.

"...

"B. Iniciativa ciudadana.



519. No obstante, el numeral en estudio permite que el partido mayoritario pueda desechar tales iniciativas **sin siquiera discutirlos**. Esta situación permite que "legalmente" sea posible diluir los mecanismos referidos (esto es, tanto el diálogo entre poderes y órganos a nivel local, como el ejercicio de deliberación democrática y la participación ciudadana).

520. Es cierto que no existe algún precepto constitucional que obligue a las Legislaturas (Locales o Federales) a incorporar mecanismos de participación ciudadana directa o a permitir al Poder Judicial u órganos autónomos locales a presentar iniciativas de reforma. Sin embargo, una vez que la Asamblea Constituyente de la capital decidió incorporar dichos mecanismos de incidencia en el proceso legislativo, el Congreso Local debe tomarlos en serio, y para ello es indispensable darles un cauce y tratamiento democrático. Esta situación, tratándose de un Congreso, necesariamente implica la deliberación: es decir, la discusión sobre la idoneidad o no de cierta propuesta. De lo contrario, tales ejercicios son superfluos y dejan sin sentido a los principios democráticos que subyacen al ejercicio del poder público.

521. Por estas razones, consideramos que es parcialmente fundado el concepto de invalidez hecho valer por la procuraduría y, en consecuencia, se reconoce la validez constitucional del artículo 69, numerales 3 y 6, y la invalidez de su numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

3. Instituto de Defensoría como órgano constitucional autónomo

522. La Procuraduría General de la República alega³⁹¹ que el artículo 46, apartado A, párrafo primero, inciso f),³⁹² en relación con el diverso 51, numeral

"1. Se reconoce el derecho de las y los ciudadanos a iniciar leyes y decretos, así como reformas a esta Constitución ante el Congreso de la Ciudad de México, el cual establecerá una comisión para su debido procesamiento.

"2. Dichos proyectos deberán contar con las firmas de al menos el cero punto trece por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad.

"3. El Congreso de la Ciudad de México deberá resolver sobre la procedencia de la solicitud en un plazo no mayor de quince días hábiles. La ley establecerá los procedimientos para que, una vez admitida la iniciativa ciudadana, las personas proponentes puedan incorporarse a la discusión de los proyectos de legislación. ..."

³⁹¹ En el concepto de invalidez que identifica como *trigésimo* (páginas 247 a 252 de la demanda).

³⁹² **Artículo 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**



3, ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México,³⁹³ transgreden los artículos 122, apartado A, base VII, y 133 de la Constitución Federal, al otorgar al Instituto de Defensoría Pública Local el carácter de órgano autónomo.

523. Considera que conforme al artículo 122 constitucional, la Ciudad de México sólo puede contar con los organismos autónomos que la propia Constitución Federal dispone, misma que para las entidades federativas sólo prevé la existencia de órganos encargados de organizar las elecciones, los de protección de derechos humanos y los responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

524. Para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas, tanto la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como el jefe de Gobierno sostuvieron, en esencia, que la Constitución Federal sólo prevé una base mínima de órganos constitucionales autónomos que no tiene carácter limitativo y, por tanto, estaba en aptitud de crear los órganos que requiera.

525. De la lectura del concepto de invalidez propuesto se advierte que el problema jurídico a dilucidar consiste en definir si la Ciudad de México está

"Organismos autónomos

"A. Naturaleza jurídico-política

"Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán:

"...

"f) Instituto de Defensoría Pública."

³⁹³ **Artículo 51 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Instituto de Defensoría Pública

"1. El Instituto de Defensoría Pública tiene como finalidad la asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que presten servicios gratuitos de defensa de las personas justiciables, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero local, garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el patrocinio legal durante la ejecución penal; el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias familiar, administrativa, fiscal, mercantil y civil.

"...

"3. El instituto será un organismo constitucional autónomo especializado e imparcial; tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Contará con autonomía técnica y de gestión; plena independencia funcional y financiera; capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna, de conformidad con lo previsto en la ley."



facultada para crear al Instituto de la Defensoría Pública como órgano constitucional autónomo.

526. Pues bien, estimamos que el planteamiento que se analiza es infundado por partir de una premisa inexacta, toda vez que asume que el artículo 122, apartado A, base VII, de la Constitución Federal³⁹⁴ es una norma limitativa cuando no es así.

527. La fracción VII de esa norma establece que: "*La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.*", de cuya interpretación se puede sostener que no limita al legislador local a crear únicamente los órganos constitucionales autónomos previstos por ese ordenamiento. Por el contrario, lo vincula a contar, **por lo menos**, con los órganos constitucionales autónomos que la Constitución Federal prevé para las entidades federativas.

528. En otras palabras, la disposición constitucional federal debe entenderse en el sentido de que para la Ciudad de México es obligatorio contar **como mínimo** con los órganos constitucionales autónomos que la Constitución Federal prevé para las entidades federativas, pero esa circunstancia no implica un impedimento para que cuente con otros distintos, afirmación que se corrobora con el preámbulo del propio artículo 122 que establece que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de **autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa**. Además, **no existe alguna norma de la Constitución Federal que prohíba a las entidades federativas o a la Ciudad de México crear sus propios órganos constitucionales autónomos**.

³⁹⁴ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

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

"...

"VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas."



529. Sirve de sustento a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2018,³⁹⁵ que refleja nuestro criterio en el sentido de que si bien la Constitución Federal no tiene un precepto que autorice la creación de órganos constitucionales autónomos locales, lo cierto es que conforme al régimen republicano, democrático y federal que rige en nuestro país, las entidades no están obligadas a establecer, como órganos de poder, únicamente los previstos en esa normativa federal, pues en uso de la libertad configurativa de su régimen interior pueden crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, criterio que lejos de apoyar los razonamientos de la promovente, corrobora la constitucionalidad de la norma que impugna.

530. No pasa inadvertido que, en su demanda, la procuraduría reconoce la existencia del criterio jurisprudencial antes señalado, afirmando que hemos considerado que los órdenes jurídicos locales no están obligados a establecer únicamente los órganos autónomos previstos en la Constitución Federal, sino que pueden crear cuantos consideren indispensables para su desarrollo atendiendo a sus necesidades **y en uso de la libertad de que gozan en su régimen interior**, argumento que parece insistir en la relevancia de que el Poder Reformador de la Constitución reconociera como autónoma a la Ciudad de México a diferencia de la soberanía reconocida para las entidades federativas.

³⁹⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 13/2008 emitida por el Pleno, de título, subtítulo y texto: "ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS RÉGIMENES LOCALES.—En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, «con número de registro digital:» 170239, página 1870.



Sin embargo, tal y como se ha afirmado a lo largo de este fallo, estimamos que la distinción meramente conceptual entre la "soberanía" de los Estados y la "autonomía" de la Ciudad de México es intrascendente para efectos de determinar qué puede o no hacer el Constituyente capitalino.

531. En virtud de las consideraciones anteriores concluimos que es infundado el argumento en análisis y, por tanto, se reconoce la validez constitucional de los artículos 46, apartado A, párrafo primero, inciso f), y 51, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

4. Requisitos para elegir al fiscal general

532. La Procuraduría General de la República impugnó³⁹⁶ la constitucionalidad del artículo 44, apartado A, numeral 5,³⁹⁷ de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues considera que algunos de los requisitos que establece para ocupar el cargo del fiscal general de Justicia son discriminatorios, desproporcionales e irrazonables. Concretamente, sostiene que la condición de no haber ejercido una diputación, una magistratura, el cargo de Juez o de integrante del Consejo de la Judicatura Local, o haber sido titular de una secretaría o equivalente, durante los tres años previos al proceso de examinación, discrimina a los servidores públicos que han ocupado dichos cargos, lo cual vulnera los principios de igualdad y no discriminación previstos en los artículos 1o. y 4o., así como el derecho a ejercer un cargo público previsto en el artículo 35, fracción VI,³⁹⁸ todos de la Constitución Federal.

³⁹⁶ En el concepto de invalidez que se identifica como *vigésimo séptimo* (páginas 215 a 219).

³⁹⁷ **Artículo 44 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"...

"A. Fiscalía General de Justicia

"...

"5. Para ser fiscal se requiere tener ciudadanía mexicana y cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en derecho con experiencia mínima de cinco años; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito doloso; no haber ejercido una diputación en el Congreso, una magistratura, el cargo de Juez ni ser integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial o titular de una secretaría o equivalente, en los tres años previos al inicio del proceso de examinación."

³⁹⁸ **Artículo 35 de la Constitución Federal.**

"Son derechos del ciudadano:



533. El jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por el contrario, argumentaron que el artículo impugnado es constitucional porque la Constitución Federal no establece los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar el cargo de fiscal capitalino, por lo que se entiende que esta función se encuentra dentro del ámbito de competencia de las entidades federativas. Señalan además que la restricción no es arbitraria porque el artículo 122, apartado A, fracción X, de la Constitución Federal³⁹⁹ establece que la Constitución Política de la Ciudad de México debe garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen bajo los principios de autonomía e imparcialidad y, por tanto, el precepto impugnado está dentro de los parámetros fijados en la Convención Americana para establecer limitaciones a los derechos humanos.

534. De este modo, la cuestión a resolver es si el impedimento de tres años para ciertos funcionarios locales (diputados, Magistrados, Jueces, consejeros de la Judicatura y titulares de las secretarías) para aspirar a ser fiscal general de Justicia de la Ciudad vulnera los principios de igualdad y no discriminación, o el derecho fundamental a ejercer un cargo público.

535. En primer término, hay que señalar que las funciones del fiscal general de Justicia consisten esencialmente en dirigir la política de persecución criminal en la Ciudad de México a través de la investigación de hechos constitutivos de delito. Esta labor incluye, desde luego, la persecución de los actos delictivos cometidos por las propias autoridades capitalinas. Sin embargo, no hay disposición alguna en la Constitución Federal que expresamente prohíba u or-

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

³⁹⁹ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

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

"X. La Constitución Política Local garantizará que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."



dene al Constituyente capitalino establecer un impedimento temporal a determinados funcionarios para aspirar a dicho cargo. Si bien el artículo 122, apartado A, fracción X, de la Constitución Federal establece que la Constitución Política de la Ciudad de México debe garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen, entre otros criterios, bajo los principios de autonomía e imparcialidad, la Constitución Federal no detalla la manera en que esta obligación constitucional debe cumplirse en la capital ni prescribe directrices organizativas para las autoridades que realicen dichas funciones.

536. Por su parte, el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal⁴⁰⁰ –que establece la figura de fiscal general de la República– no puede servir como parámetro de referencia para dilucidar la constitucionalidad del precepto impugnado, pues regula una institución de carácter federal y no existe un mandato expreso ni implícito del Constituyente Federal para que las entidades federativas reproduzcan ese modelo de fiscalía. En otras palabras, del hecho que a nivel nacional no se haya previsto un requisito para ser fiscal como el que aquí se analiza no se sigue que haya un límite a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en relación con la selección de sus fiscales o procuradores. Al igual que los Estados de la República, la Ciudad de México tiene libertad de configuración en el diseño de sus instituciones de procuración de justicia sin que esté obligada a seguir las pautas previstas en el diseño de la Fiscalía General de la República, siempre y cuando: (i) garantice la autonomía e imparcialidad de estas instituciones; (ii) su diseño institucional no interfiera con las funciones que le corresponden a la ciudad como capital de la República y sede de los Poderes de la Unión; y, (iii) el arreglo respectivo no vulnere por sí mismo algún derecho humano u otro principio constitucional.

537. La respuesta a este concepto de invalidez, por tanto, requiere analizar si las limitaciones que conlleva el requisito referido afectan de manera des-

⁴⁰⁰ **Artículo 102 de la Constitución Federal.**

"...

"Para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. ..."



proporcionada alguno de los principios constitucionales, cuya vulneración alega la procuraduría en su demanda. Para tal efecto, el método más usual es un examen de proporcionalidad⁴⁰¹ del impedimento que prevé la Constitución capitalina para quienes aspiran al cargo de fiscal, frente al principio de igualdad y no discriminación y al derecho a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

• **Fin constitucionalmente legítimo.**⁴⁰² La porción impugnada no fue un tema debatido en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El pro-

⁴⁰¹ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, «con número de registro digital:» 2013156, página 915.

⁴⁰² Tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho



yecto de Constitución presentado por el jefe de Gobierno ya contemplaba que estos funcionarios no pudieran participar en el proceso de designación durante tres años y los diputados Constituyentes no advirtieron razón alguna para discutirlo. Incluso las propuestas ciudadanas presentadas ante la Comisión de Procuración de Justicia copiaban la propuesta del jefe de Gobierno. No obstante, la Asamblea Constituyente sí fue muy explícita en señalar que uno de los atributos esenciales que debía tener la fiscalía era autonomía para poder actuar sin estar supeditada a las decisiones de los poderes políticos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y "*decidir a quién acusa, a quién no, qué investiga, cuál es su estrategia de persecución criminal*".⁴⁰³

Advertimos que esta medida tiene la intención manifiesta de evitar que una persona que se encuentre vinculada a uno de los tres poderes tradicionales del gobierno local pueda ocupar el puesto de fiscal general de Justicia y, con ello, se vicie la autonomía con la que se pretende que funcione este órgano.

En esta tesitura, consideramos que la restricción sí persigue una finalidad constitucionalmente válida pues, como señalamos anteriormente, el artículo 122 constitucional estableció un mandato que obligaba al Constituyente de la

fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, «con número de registro digital:» 2013143, página 902.

⁴⁰³ Versión stenográfica de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, páginas 68 a 70.



Ciudad de México a establecer un diseño que garantizara la autonomía de la Fiscalía Local.

• **Idoneidad.**⁴⁰⁴ También se satisface el requisito de la idoneidad de la medida pues, a primera vista, el impedimento referido reduce el riesgo de que el titular de la fiscalía tenga vínculos inmediatos y evidentes con cualquiera de los tres poderes públicos tradicionales a nivel local. Concretamente, la noma impugnada excluye a todos aquellos funcionarios que en los tres años previos al inicio del proceso de designación del fiscal hayan ocupado los siguientes cargos: titulares de las Secretarías del Poder Ejecutivo Local, diputados del Congreso de la Ciudad, Jueces, Magistrados y consejeros de la Judicatura.

Al no existir fórmula alguna que garantice completamente la ausencia de lealtades que se interpongan a la autonomía en el ejercicio del cargo, un impedimento temporal a los funcionarios públicos locales para aspirar a este cargo, a la par de otras garantías institucionales, reduce considerablemente la posibilidad de que los poderes de la capital designen a un subordinado o a alguien que haya llevado a cabo funciones públicas que comprometan su integridad como fiscal. En esta tesitura, el impedimento temporal a determinados funcionarios públicos para aspirar al cargo de fiscal general se trata de un medio idóneo para lograr la autonomía de la fiscalía. Consecuentemente, concluimos que existe una evidente relación de medio a fin entre la restricción impuesta y la finalidad

⁴⁰⁴ Tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, «con número de registro digital:» 2013152, página 911.



perseguida por la medida que nos permite superar esta segunda fase del test de proporcionalidad.

• **Necesidad.**⁴⁰⁵ Estimamos que la medida también es necesaria para lograr el fin perseguido, pues no se advierte alguna otra providencia que –para garantizar autonomía e imparcialidad de la fiscalía– sea por sí misma menos restrictiva del derecho a ocupar un cargo público que un impedimento temporal de los funcionarios con posible interés para aspirar a él. Si bien no es suficiente para asegurar plenamente la autonomía de la Fiscalía General, la medida ciertamente es indispensable para tal propósito. Si se pudiera ocupar inmediatamente el cargo, la fiscalía sin lugar a dudas correría el riesgo de verse cooptada por los poderes políticos. En este punto; sin embargo, no emitimos un juicio definitivo sobre la necesidad de la temporalidad de tres años en específico, pues además de que esa limitación no se basa en una de las denominadas categorías sospechosas previstas en el párrafo quinto del artículo 1o. constitu-

⁴⁰⁵ Tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, «con número de registro digital:» 2013154, página 214.



cional y, por lo mismo, no obliga a realizar un escrutinio estricto de la medida,⁴⁰⁶ tampoco consideramos que estemos en la posición para determinar que un menor tiempo de prohibición sería menos restrictivo al derecho en cuestión o si, por el contrario, simplemente haría nugatoria la finalidad perseguida. En ese

⁴⁰⁶ Tesis aislada 1a. CIV/2010 emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.—De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del Texto Constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que se refiere a las normas que usan criterios específicamente mencionados como motivos prohibidos de discriminación en el artículo 1o., hay que tomar en consideración los propósitos que el Constituyente persigue mediante esa mención explícita, que no son sino proteger de los eventuales y con frecuencia graves efectos del prejuicio a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, o cuyos intereses —por razones que en gran parte tienen que ver con su identificabilidad con el rasgo que la Constitución menciona— pueden no ser tenidos en cuenta por el legislador o los demás poderes públicos del mismo modo que los intereses de todos los demás. Sin esta operación interpretativa previa, el ejercicio de aplicación del artículo 1o. podría desembocar fácilmente en absurdos. Por poner un ejemplo, el artículo 1o. dispone expresamente que 'queda prohibida toda discriminación motivada por ... las preferencias'. Sin embargo, es claro que sería absurdo pensar que la Corte debe revisar con especial cuidado las leyes que organizan su contenido normativo haciendo distinción entre los que tienen la 'preferencia' de robar y los que no albergan esta preferencia, o entre los que tienen la preferencia de incendiar bosques y los que no. En cambio debe hacerlo respecto de personas o colectivos identificados socialmente en alusión a ciertas preferencias sexuales. En este país como en otros, hay pautas culturales, económicas, sociales —históricamente rastreables y sociológicamente distintivas— que marcan a personas con orientación u orientaciones sexuales distintas a las que se perciben como mayoritarias. El escrutinio cuidadoso o intenso de las normas legales que tuvieran que ver con este factor estaría plenamente justificado. En contraste, pero por las mismas razones, el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar —pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros—. Sería erróneo que el Juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha.", Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de dos mil diez, «con número de registro digital:» 163768, página 183.



sentido, debemos ser deferentes con el plazo adoptado por el Constituyente Local, pues el análisis de este aspecto no nos llevaría a ninguna discusión conclusiva.

Asimismo, al tratarse de un órgano de nueva creación, ciertamente no hay una experiencia previa que permita definir si en el contexto particular de la Ciudad de México existe alguna otra medida distinta e independiente al impedimento temporal que genere un menor intervencionismo en el derecho a la igualdad o a ser nombrado a un cargo público. En otras palabras, no podemos afirmar con plena certeza que exista una alternativa que en el contexto de la capital restrinja con menor intensidad esos derechos fundamentales de los funcionarios supuestamente afectados.

Sin embargo, este tipo de restricciones no es ajeno a los límites que hemos establecido a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas. En nuestros precedentes hemos reconocido que el establecimiento de los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en las entidades federativas constituye una materia que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la Constitución Federal sólo se establecen algunos lineamientos mínimos para la designación de ciertos servidores públicos del régimen sub nacional.⁴⁰⁷ Para ello, hemos establecido que en el ejercicio de esta atribución el legislador local debe adecuarse al marco de la Constitución Federal y los requisitos impuestos deben estar estrictamente reservados a la ley en un sentido formal y material. Asimismo, sostuvimos que la validez de los requisitos mencionados depende del cumplimiento de tres condiciones: (i) ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; (ii) guardar razonabilidad en cuanto a los fines que persiguen; y, (iii) deben ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea Parte.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas, página 128.

⁴⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 36/2011, páginas 71 a 72.



No pasamos por alto que en estos casos analizamos restricciones al derecho a ocupar un cargo de elección popular; sin embargo, observamos que los razonamientos que expusimos están sustentados en la forma en la que los Estados pueden válidamente reglamentar derechos fundamentales de carácter político. De tal forma, podemos concluir que el Constituyente capitalino no generó distorsión constitucional alguna y que la medida impuesta cumple los requisitos que hemos establecido para el ejercicio de esa atribución.

• **Proporcionalidad en sentido estricto.**⁴⁰⁹ Finalmente, al analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, tenemos que el grado de intervención de la restricción impugnada sobre los derechos de los funcionarios excluidos claramente es menor a los beneficios que genera a la sociedad. Hacemos hincapié en que el funcionamiento autónomo e imparcial de la fiscalía es fundamental para una sociedad democrática, sin importar el nivel de gobierno

⁴⁰⁹ Tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, «con número de registro digital:» 2013136, página 894.



al que nos refiramos. Para ello, es imprescindible garantizar que no se encuentre subordinada a ningún poder (fáctico o institucional) que genere sospechas en sus actos. Por tanto, la autonomía de este órgano se convierte en una cuestión de interés público que supera con creces las aspiraciones de los funcionarios excluidos de ocupar el cargo de fiscal general local. Además, hay que tener en cuenta que la restricción es sólo sobre un cargo público en específico. La medida impuesta no genera condiciones para afirmar que su puesto actual los inhibe a poder ocupar otros cargos públicos. De este modo, dado que la medida establecida genera condiciones que aseguran un distanciamiento con los poderes públicos locales, entonces podemos concluir que el beneficio de realización del fin constitucional es mayor al aparente perjuicio al derecho de los funcionarios excluidos.

538. En virtud de todas las consideraciones anteriores, estimamos que son infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la procuraduría en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

5. Parlamento metropolitano

539. La Procuraduría General de la República impugnó⁴¹⁰ la constitucionalidad de los artículos 29, apartado D, inciso q)⁴¹¹ y 30, numeral 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México.⁴¹² Sus argumentos están dirigidos a

⁴¹⁰ En el concepto de invalidez que identifica como *trigésimo quinto* (páginas 279 a 281 de la demanda).

⁴¹¹ **Artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Del Congreso de la Ciudad

"...

"D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

"El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

"...

"p) Elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo, así como su impacto en la sociedad. Dicho sistema deberá presentar sus resultados anualmente, los cuales deberán ser difundidos bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas;

"q) Promover la conformación del Parlamento Metropolitano."

⁴¹² **Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"De la iniciativa y formación de las leyes

"...



cuestionar la figura del Parlamento Metropolitano ya que, en su opinión, no encuentra sustento en el artículo 122 de la Constitución Federal, que ordena que el Poder Legislativo se deposite en la Legislatura Local, por lo que al otorgarle funciones de evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes se le colocó por encima del Poder Legislativo Local, sin tener una base constitucional de la cual derive esa atribución.

540. El jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Constituyente respondieron a la demanda de la procuraduría con un mismo argumento. Adujeron que el artículo 122 de la Constitución Federal le otorga a la ciudad autonomía en lo tocante a su régimen interior y a su organización política y que, en uso de esta autonomía es que se previó la existencia del parlamento metropolitano, como un órgano de control y evaluación dentro del Poder Legislativo Local.

541. De este modo, la cuestión a resolver es si los artículos impugnados son inconstitucionales por reconocer una figura que se encuentra por encima del Congreso Local y que realizará una etapa de evaluación dentro del proceso legislativo previsto para la Ciudad de México.

542. Antes de analizar los argumentos de la procuraduría, es importante aclarar que la redacción de los preceptos impugnados confunde al inciso q) con el inciso p) de la disposición impugnada y este error de técnica legislativa es causante en parte de la argumentación de la procuraduría en su demanda. El artículo 30, numeral 7, de la Constitución capitalina señala que "el sistema al que se refiere el inciso **q)** del apartado D del artículo 29 ... realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes". Sin embargo, el inciso **q)** del artículo 29, apartado D, al que se remite, no establece ningún sistema, sino que hace referencia a la figura del parlamento metropolitano. En cambio, el sistema de evaluación está previsto en el diverso inciso **p)** del mismo artículo y apartado. Si la Asamblea Constituyente hubiera hecho referencia al inciso p) –y no al q)– en el numeral 7 del artículo 30, no habría duda de que se trata de un mecanismo

"7. El sistema al que se refiere el inciso q) del apartado D del artículo 29 de esta Constitución realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes."



de evaluación legislativa a cargo del mismo Congreso Local y no de una actividad que lleva a cabo el parlamento metropolitano.

543. Las discusiones en el seno de la Asamblea Constituyente refuerzan la conclusión de que se trata de un error dentro del proceso legislativo, pues en las comisiones respectivas no se hizo referencia a que el parlamento metropolitano tuviera funciones de evaluación de los instrumentos legislativos locales. Al contrario, el dictamen respectivo habla de que el sistema de evaluación estaría gestionado por el Congreso capitalino.⁴¹³ También refuerza esta conclusión la redacción del artículo 29, apartado D, inciso **q)**, de la Constitución impugnada, pues ordena al Congreso capitalino a "promover la conformación" del parlamento metropolitano, de lo que se desprende que su existencia es eventual. Paradójicamente, este hecho dejaría a todo el sistema de evaluación en riesgo de no existir, condicionado a la creación del parlamento metropolitano.

544. Así pues, a pesar de tratarse de una confusión entre los incisos **p)** y **q)** del artículo 29, apartado D, de la Constitución de la ciudad, analizaremos el concepto de invalidez de la procuraduría siguiendo textualmente los artículos impugnados. Para este fin partimos de la premisa de que, según la procuraduría, el parlamento metropolitano puede llevar a cabo funciones de evaluación de las leyes que emita el Congreso Local y de la ejecución de éstas por parte de las autoridades de la Ciudad de México.

545. En principio, conviene precisar que el sistema señalado en el artículo 30, numeral 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México no constituye una etapa distinta dentro del proceso legislativo diseñado desde la Norma Fundamental Local, sino que se trata de una función de cualificación de la actividad legislativa o de mejora regulatoria que ocurrirá con posterioridad a la emisión de las leyes con el objeto de evaluarlas a la luz de sus resultados y el impacto que

⁴¹³ Dictamen de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, con proyecto de título tercero, capítulos I y II, y título cuarto, capítulos I y II, de la Constitución Política de la Ciudad de México, compuesto por los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39, así como por los artículos transitorios primero, sexto, octavo y décimo primero y sin número.



éstas han tenido en la sociedad.⁴¹⁴ Adicionalmente, **la figura del parlamento metropolitano se limita a ser una instancia de coordinación entre Poderes Legislativos Locales que el Congreso de la Ciudad de México promoverá.**⁴¹⁵

546. Lo anterior se desprende de la redacción de los artículos impugnados y puede también corroborarse con el dictamen de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno de la Asamblea Constituyente, que menciona que el sistema de evaluación tendrá por objeto examinar el ordenamiento normativo de la ciudad y evaluar los objetivos propuestos y los resultados obtenidos por cada ley que se emita.

⁴¹⁴ En la doctrina se ha señalado que la evaluación normativa debe entenderse como la verificación del grado de cumplimiento de una ley con carácter posterior, esto es, una vez perfecta la ley y puesta en práctica, atendiendo a criterios jurídicos, económicos, sociológicos e incluso psicológicos. Mora Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elia, *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Estudios Jurídicos, número 29, México, dos mil doce, página 64.

⁴¹⁵ Sobre el particular resulta ilustrativo la discusión al seno del Constituyente capitalino sobre el tema de parlamento metropolitano:

"El C. Presidente. Me toca la palabra pero solamente para facilitar el seguimiento. ...

Después el diputado Jesús Ortega propone: 'El Congreso de la Unión impulsará la creación del Parlamento Metropolitano (llamo la atención sobre el hecho de que es un tema distinto al tema de la propuesta original) con el concurso y en coordinación con los Congresos Locales de las entidades que conforman el área metropolitana, con estricto apego a los principios federalistas y con absoluto respeto a la soberanía de estas entidades'. ...

La C. Diputada Margarita María Valdés González Salas. Yo la verdad es que por un lado creo que no tenemos facultades para decir que se va a crear un tipo de parlamento diferente del que corresponde a la ciudad, entonces creo que rebasa las facultades de este Constituyente el referirnos a un parlamento de ese tipo. ...

La C. Diputada Mayela Eugenia Delgadillo Bárcena. Yo creo que pueden ser interesantes porque es un mandato para que promueva y aquí hay mandatos para las alcaldías y para el jefe de Gobierno y generalmente no hay mandatos para el Legislativo y es un poder.

Yo creo que sí se podría plantear una coordinación, la promoción de una coordinación que promueva la coordinación en el ámbito legislativo. No me parece que sobre. ...

El C. Diputado José Manuel Oropeza Morales. De la misma manera estaría de acuerdo en que el mandato sea la coordinación o la promoción de esas posibilidades de coordinación, aunque estoy de acuerdo que no podemos en la Constitución disponer, porque no tenemos facultades para ello, respecto de toda la zona metropolitana, con otros gobiernos, pero sí un mandato al Legislativo para que promueva esas actividades de coordinación, sin duda creo que es pertinente. ..."

Versión estenográfica de veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática.



547. Tanto del texto del artículo 30, numeral 7, como del dictamen mencionado se concluye que la evaluación propuesta ocurrirá con posterioridad a la emisión de las leyes y no como una instancia de revisión inmediata de las mismas, pues lo que se busca es analizar el impacto que su aplicación generó en la sociedad a fin de advertir los medios técnicos y administrativos que fueron empleados, el grado de participación ciudadana, el cumplimiento de legalidad y reglamentación por los destinatarios de la norma.⁴¹⁶ Las conclusiones a las que lleguen estos instrumentos de evaluación carecen de un carácter vinculante y, por ello, el Legislativo de la capital puede en todo caso tomarlas o no en cuenta para su acción soberana.

548. Si bien el nombre de "parlamento metropolitano" y su localización dentro del apartado relativo al procedimiento legislativo se prestan a confusión, lo cierto es que ese cuerpo colegiado en realidad no legisla. En la historia política de la Ciudad de México dichos parlamentos han sido creados con el objeto de llegar a propuestas, acuerdos y compromisos políticos a fin de que en los Congresos Locales se promuevan e impulsen reformas a las leyes en aspectos sensibles para la población del área metropolitana del Valle de México.⁴¹⁷

549. De los preceptos impugnados tampoco se desprende que el así llamado "parlamento metropolitano" ejerza poder soberano, ni que en ese órgano resida parte o la totalidad del Poder Legislativo Local. Al contrario, estimamos

⁴¹⁶ En el dictamen de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno, se señaló que: *"En consecuencia, esta Comisión propone establecer un numeral 7 donde se prevea la creación de un sistema de evaluación cuantitativa y cualitativa de leyes y reglamentos cuya ejecución corresponda al Congreso y a la persona titular de la jefatura de Gobierno, respectivamente. Este sistema tendrá el propósito de examinar el ordenamiento normativo de la ciudad y evaluar los objetivos propuestos y los resultados obtenidos por cada ley que se emita. Asimismo, el sistema considerará los impactos que se hubieren constatado, los medios técnicos y administrativos empleados, el grado de participación ciudadana, el cumplimiento de legalidad y reglamentación por los destinatarios de la norma, así como los compromisos de readecuación normativa. Los resultados de este sistema tendrán prioridad en los trabajos legislativos y reglamentarios"* (ver nota 413).

⁴¹⁷ Lo anterior fue sostenido durante los trabajos de la Quinta Asamblea Plenaria de la Conferencia Permanente de Congresos Locales A.C., (COPECOL), en donde los diputados Manuel Granados Covarrubias, presidente de la Comisión de Gobierno y Ana Julia Hernández Pérez, presidenta de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, convocaron para el mes de marzo de dos mil quince, al Primer Parlamento Metropolitano de la Ciudad de México, organizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



que derivado de la facultad de promover la conformación de dicho parlamento que la Constitución Local le otorga al Congreso de la Ciudad de México, éste podrá establecer que algunos de los legisladores locales formen parte de dicho cuerpo, pero únicamente con la finalidad de llegar a acuerdos políticos con sus pares de otras entidades federativas para impulsar reformas a las leyes de la ciudad, quedando siempre a decisión del Congreso Local aceptar o no la pertinencia de las mismas. Nada obsta para que el mismo parlamento metropolitano también realice labores de evaluación sin carácter vinculante de las leyes capitalinas, su ejecución y puesta en práctica.

550. Consideramos válido, por tanto, que el Constituyente capitalino haya establecido métodos de evaluación y mejora regulatoria por medio de un sistema que no constituye un acto adicional del procedimiento legislativo, sino una evaluación *ex post* de las políticas públicas diseñadas en las leyes locales. Tampoco el parlamento metropolitano, de llegar a existir, constituye según la Constitución impugnada una instancia en la que resida el Poder Legislativo Local, sino un mecanismo de coordinación política entre los Congresos Locales de entidades federativas con problemas comunes que requieren cierta coordinación.

551. En virtud de todas las consideraciones anteriores, estimamos que lo procedente es declarar infundado el concepto de invalidez que la procuraduría esgrime en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional de los artículos 29, apartado D, inciso q), y 30, numeral 7 –en la inteligencia de que este último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29–, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

6. Consejo de la Judicatura Local

552. La Procuraduría General de la República impugnó⁴¹⁸ la constitucionalidad del artículo 35, apartado E, numeral 2, ⁴¹⁹ de la Constitución Política de la

⁴¹⁸ En los conceptos de invalidez que identifica como *vigésimo segundo* (páginas 182 a 186) y *vigésimo tercero* (páginas 186 a 191 de la demanda).

⁴¹⁹ **Artículo 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Del Poder Judicial

"A. De la función judicial



Ciudad de México. Sus argumentos se centran en afirmar que el precepto impugnado es inconstitucional al no garantizar una mayoría de miembros de carrera judicial en el Consejo de la Judicatura Local, pues se vulnera el principio de independencia judicial y –considerando que todos los consejeros son nombrados por un Consejo Judicial Ciudadano que el Legislativo capitalino se encarga de designar– también viola la separación de poderes. Adicionalmente, la procuraduría cuestiona el impedimento al presidente del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad para encabezar el Consejo de la Judicatura. Al respecto, señala que una adecuada función administrativa del Consejo de la Judicatura requiere una efectiva representación del Tribunal Superior. Arguye además que entre ambas instancias existe una estrecha vinculación que no puede ser disociada. Al prohibir la norma impugnada que la presidencia de los dos órganos resida en la misma persona, se vulnera la autonomía judicial, pues al no existir representación del tribunal en el Consejo –ni mayoría de consejeros de carrera judicial– se puede provocar, por desconocimiento, una invasión de funciones y atribuciones de éste en aquél.

553. La Asamblea Constituyente argumentó que no hay una intromisión del Poder Legislativo Local en el Poder Judicial capitalino, ya que los consejeros de la judicatura no representan al Consejo Judicial Ciudadano, ni los consejeros ciudadanos al Congreso de la Ciudad. Afirma que esto es similar a lo que ocurre en nuestro orden constitucional con los mecanismos de designación que requieren una colaboración de poderes. Que no se entiende la pretendida subordinación del funcionamiento del Consejo de la Judicatura al Consejo Ciudadano, cuando este último termina su encargo en el momento en que emite los nombramientos de los consejeros de la Judicatura. Asimismo, señala que hay una separación clara entre las funciones del Consejo de la Judicatura y la labor jurisdiccional de las instancias jurisdiccionales. Finalmente, que la limitación al

"La función judicial se regirá por los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

"...

"E. El Consejo de la Judicatura.

"...

"2. El consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial.

"Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia."



presidente del Tribunal Superior de Justicia de encabezar el Consejo de la Judicatura Local cae dentro de la libertad configurativa de la Ciudad de México.

554. El jefe de Gobierno capitalino alegó por su parte que el precepto impugnado es constitucional, toda vez que las funciones del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia están delimitadas en la Constitución capitalina. Sólo los Jueces y Magistrados pueden realizar funciones estrictamente jurisdiccionales, a las que se subordinan las labores operativas que lleva a cabo el consejo. Éste, por su parte, está impedido para modificar las resoluciones de los órganos judiciales o de invadir el ámbito judicial. Por último, el jefe de Gobierno alegó que no existe una exigencia constitucional de que ambos órganos sean presididos por la misma persona, por lo que es una opción que yace dentro de la libertad configurativa de la ciudad.

555. Así pues, la cuestión a resolver es si el artículo impugnado es inconstitucional por vulnerar la separación de poderes y la independencia judicial: (i) al diseñar un Consejo Judicial Ciudadano que el Congreso capitalino se encarga de integrar en su totalidad para nombrar a los consejeros de la judicatura; (ii) al no establecer una mayoría de consejeros de la judicatura de carrera judicial; y, (iii) al prohibir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia pueda encabezar también el Consejo de la Judicatura capitalino.

556. En relación al primer tema, cabe aclarar que la procuraduría no ataca directamente el mecanismo de nombramiento de los consejeros de la Judicatura por medio de un Consejo Judicial Ciudadano ni impugna el artículo 37 de la Constitución capitalina que regula este mecanismo.⁴²⁰ Entendemos más bien

⁴²⁰ **Artículo 37 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Del Consejo Judicial Ciudadano

"1. El Consejo Judicial Ciudadano es un órgano que estará integrado por once personas de las que siete serán profesionales del derecho. Deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación. El cargo no será remunerado. Se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva.

"2. Las y los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido. El Consejo concluirá su encargo una vez ejercida su función.



que, considerando que el artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad no garantiza una mayoría de miembros de carrera dentro del Consejo de la Judicatura, el hecho de que el Legislativo Local integre en su totalidad al Consejo Judicial Ciudadano –que, a su vez, nombra a los consejeros de la judicatura en la ciudad– constituye, según la procuraduría, una subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo. Por tanto, advertimos que la procuraduría no objeta el mecanismo de nombramiento de los consejeros en sí mismo, sino en el contexto de la falta de "mayoría judicial" dentro del Consejo de la Judicatura.

557. De cualquier modo, al tratarse de un sistema normativo íntimamente relacionado con la disposición impugnada, vemos necesario examinar el mecanismo de nombramiento de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano de la Ciudad de México. Recordamos que la disposición que lo regula establece que una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de la ciudad designará once integrantes, provenientes de propuestas que presenten instituciones académicas, civiles y sociales.

558. Sobre este tema, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno sostenía que la atribución del Consejo Judicial Ciudadano de designar a los consejeros de la Judicatura no vulnera la independencia del Poder Judicial Local. Bajo tal postura, el mecanismo no supone en sí mismo una subordinación o sometimiento del Poder Judicial de la Ciudad al Poder Legislativo Local y que ni los miembros del Consejo Judicial son representantes de la mayoría parlamentaria que los nombró, ni los consejeros de la Judicatura, una vez nombrados, representan al Consejo Judicial que los designó, pues éste cesa en sus funciones y desaparece. Por último, que la norma impugnada sería coherente con los controles que pueden ejercer los poderes de cada entidad federativa de manera recíproca.

"3. Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

"a) Designar a las y los consejeros de la Judicatura;

"b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; y,

"c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción."



559. Sin embargo, una mayoría de **siete Ministros** votó en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado. De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal⁴²¹ y 72 de la ley reglamentaria,⁴²² al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017 respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*".

560. Por otra parte y en relación con el cuestionamiento relativo a si es constitucionalmente válido que no se garantice una mayoría de consejeros de la judicatura de carrera judicial en la Ciudad de México, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ya ha establecido (en la controversia constitucional 32/2007) que la debida independencia de la Judicatura Local se garantiza cuando el voto mayoritario en el Consejo de la Judicatura de una entidad federativa proviene de consejeros que son Jueces y Magistrados, porque al formar parte de la carrera judicial ya han desempeñado funciones jurisdiccionales y, por tanto, conocen las necesidades específicas de su labor a la que regresarán al final de su encargo como consejeros de la Judicatura.⁴²³

⁴²¹ **Artículo 105 de la Constitución Federal** (ver nota 329).

⁴²² **Artículo 72 de la ley reglamentaria** (ver nota 330).

⁴²³ Consideraciones expuestas en la tesis jurisprudencial P./J. 112/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN.—Los Consejos de la Judicatura, como órganos de administración del Poder Judicial, sólo son obligatorios en el régimen Federal y en el ámbito del Distrito Federal, conforme a los artículos 100 y 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, su existencia en el ámbito estatal no es imperativa. Sin embargo, en caso de que las Legislaturas Locales decidan establecerlos en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia con el sistema federal, de acuerdo con los artículos 40, 41, 49 y 116 de la Ley Suprema, ello no debe contravenir los principios establecidos por el Constituyente; antes bien, en acatamiento a los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales, debe seguirse garantizando la independencia y la autonomía del Poder Judicial Local, en función del principio general de división de poderes, sin perjuicio de que esta modalidad se oriente por los principios que para el nivel federal establece la propia Ley Fundamental de acuerdo con su artículo 40, lo que no significa mezclar diferentes regímenes del Estado Mexicano, sino sólo extraer los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema. En este tenor, de acuerdo



561. Conviene enfatizar que, a diferencia de lo que hemos concluido en el apartado correspondiente a la revocación de mandato, en este caso no ha ocurrido un cambio constitucional significativo que justifique apartarnos de nuestros precedentes. En este sentido, nuestro orden constitucional sigue tutelando la independencia y autonomía judicial sin que advirtamos un cambio en las múltiples reformas constitucionales que se han aprobado en la última década que siquiera pueda sugerir un entendimiento diferente al que hemos sostenido. Por ello, no encontramos razones para apartarnos de los criterios de fallos anteriores de la Corte y, por las razones que se exponen a continuación, confirmamos las conclusiones de la controversia constitucional 32/2007 para el caso de la Ciudad de México.

562. La Constitución Federal no regula la manera en que los Consejos de la Judicatura deban integrarse o funcionar, ya sea en la Ciudad de México que tiene un mandato constitucional para establecerlo, o en los Estados que pueden crearlos en uso de su libertad de configuración.

563. En la controversia constitucional 32/2007 enfatizamos que el Constituyente Permanente ordenó una conformación mayoritaria de miembros de carrera judicial tanto para el Consejo de la Judicatura Federal como para el Consejo

con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales: 1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y, 2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará. Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado Poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, «con número de registro digital:» 165846, página 1241.



de la Judicatura del entonces Distrito Federal⁴²⁴.⁴²⁵ Si bien este mandato constituye un indicio de que una mayoría de miembros de carrera judicial (Magistrados o Jueces) es necesaria también para los Consejos de la Judicatura de las entidades, es necesaria una reflexión más profunda para discernir si esa mayoría está obligada por nuestro orden constitucional.

564. En este sentido, como concluimos en la mencionada controversia constitucional 32/2007, el proceso legislativo que dio como resultado la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, nos provee de algunos lineamientos para el diseño y la actuación de los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas que confirman la necesidad de una mayoría de consejeros provenientes de los Poderes Judiciales Locales.⁴²⁶ Según la exposición de motivos de aquella reforma, dichos mecanismos tienen como objetivo descargar a los órganos judiciales de las labores referentes al nombramiento, adscripción y disciplina del Poder Judicial y de otras labores administrativas⁴²⁷ para que puedan concentrar su atención en la impartición de justicia. Por otro lado, deben garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial.

565. De acuerdo con las obligaciones internacionales de nuestro país, las entidades federativas –dentro de las que se incluye la Ciudad de México– deben tutelar ciertas garantías esenciales para el ejercicio de la función judicial,

⁴²⁴ El propio Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia y tres miembros designados entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (véase artículo 100 de la Constitución Federal). Para el entonces Distrito Federal, se trataría del presidente del Tribunal Superior de Justicia, un Magistrado, un Juez de primera instancia y un Juez penal, un consejero designado por el jefe de Gobierno y dos más por la Asamblea Legislativa (véase artículo 122, apartado C, base cuarta, fracción II, del Texto Constitucional ahora derogado).

⁴²⁵ Es importante aclarar que, a partir de la reforma constitucional publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis se derogó la regulación que hacía la propia Constitución Federal del Consejo de la Judicatura capitalino y se dejó a la Ciudad de México autonomía para diseñar su integración.

⁴²⁶ Iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro a la Cámara de Senadores (origen), que culminó en la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

⁴²⁷ Ídem. La determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura, la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de esta, las visitas de inspección.



entre las que se encuentran las "garantías reforzadas de estabilidad".⁴²⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en que no basta que haya preceptos legales que consagren la independencia judicial, sino que es necesario que tenga verificativo en la práctica.⁴²⁹ Nuestro análisis, por tanto, debe incluir los diseños y mecanismos que estructuran la decisión judicial desde del Consejo de la Judicatura a fin de encontrar si tutelan o vulneran la independencia judicial, ya del Poder Judicial en su conjunto, o bien, de la independencia y autonomía de cada uno de los Jueces y Magistrados. Los precedentes jurisprudenciales de la Corte han interpretado que tal garantía judicial se vulnera, por ejemplo, cuando se modifica el nombramiento de un Juez o se disminuye su remuneración.⁴³⁰

566. En línea con estas obligaciones internacionales y constitucionales, el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal establece que

⁴²⁸ Véase las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpretan los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caro Aritz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de cinco de agosto de dos mil ocho, serie C, número ciento ochenta y dos, párrafo 147, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de treinta de junio de dos mil nueve, serie C, número 197, párrafo 67 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de primero de julio de dos mil once, serie C, número 227, párrafo 97.

⁴²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del cuatro de julio de dos mil siete, serie C, número 166, párrafo 122.

⁴³⁰ Véase la controversia constitucional 9/2004, la controversia constitucional 4/2005 y la controversia constitucional 1/2005 de la cual derivó la tesis aislada P. XIII/2006 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.—De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, «con número de registro digital:» 175917, página 25.



la Carta Magna de la Ciudad de México garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con este mandato, la Constitución capitalina está obligada a estructurar su Consejo de la Judicatura tutelando en todo momento la independencia y autonomía judiciales, pues, como veremos a continuación, ese órgano tiene facultades para incidir en estas garantías judiciales que el Estado Mexicano está obligado a respetar.

567. Entre las atribuciones del Consejo se encuentran el nombramiento de Jueces y Magistrados, la disciplina judicial y la eventual remoción del personal administrativo del Poder Judicial de la Ciudad de México, incluyendo la adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces,⁴³¹ así como la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial capitalino.⁴³² Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México –cuya publicación el cuatro de mayo de dos mil dieciocho constituye un hecho notorio– detalló aún más las facultades del Consejo de la Judicatura.⁴³³

⁴³¹ **Artículo 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Del Poder Judicial

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"9. El Consejo de la Judicatura seguirá los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

"El Consejo de la Judicatura funcionará en pleno y en comisiones y contará con los órganos auxiliares necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Será competente en la adscripción y remoción de Jueces y Magistrados; velará por los derechos humanos laborales de las personas servidoras públicas para nombrar y remover al personal administrativo; nombrará y removerá al personal administrativo del Poder Judicial respetando el servicio civil de carrera, a propuesta de las y los titulares de los órganos; y en la aplicación de las normas que regulan las relaciones de trabajo de las personas servidoras públicas y los poderes de la Ciudad, así como las demás facultades que la ley señale. ..."

⁴³² **Artículo 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Del Poder Judicial

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"10. El presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México. ..."

⁴³³ Véase el artículo 218 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cuatro de mayo de dos mil dieciocho.



568. De esta manera, derivado de la Constitución de la ciudad y la ley orgánica que mencionamos, el Consejo de la Judicatura capitalino tiene atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales que inciden sobre las garantías de autonomía e independencia del Poder Judicial capitalino en general y de los juzgados y tribunales de la ciudad, en particular. Como del funcionamiento del Consejo de la Judicatura se determina, para bien o para mal, la independencia y autonomía que gozarán los Jueces y Magistrados en la Ciudad de México, estimamos que su tutela exige una conformación mayoritaria de Jueces y Magistrados que pertenecen al mismo Poder Judicial.

569. Por las razones anteriores, el Consejo de la Judicatura también goza de la protección de la garantía de independencia y autonomía judiciales, pues es parte del Poder Judicial. Además, debe ser independiente al cumplir sus funciones, tanto de agentes ajenos al Poder Judicial como de los Jueces y Magistrados de la Ciudad de México, para facilitarles que centren su atención en sus labores propiamente jurisdiccionales.

570. El Consejo es un órgano de autogobierno de la judicatura capitalina y, por tanto, cuando su integración cuenta con una mayoría de consejeros de carrera judicial, cumple a cabalidad con la garantía de autonomía e independencia judicial porque son una mayoría de Jueces y Magistrados los que administran la labor de sus pares.

571. Sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el control de las decisiones del Consejo queda en manos de miembros ajenos al Poder Judicial que, por supuesto, no se reincorporarán a las funciones jurisdiccionales al término de su encargo como consejeros. Por tanto, no tienen prima facie conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan. Por tanto, la composición que establece el artículo 35, apartado E, numeral 2, es inconstitucional por vulnerar la independencia y autonomía del Poder Judicial capitalino.

572. Finalmente, estudiamos el tercer tema propuesto por la Procuraduría General de la República a través del que ataca la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. La procuraduría alega que la disposición



impugnada vulnera la autonomía judicial, pues el Consejo de la Judicatura requiere necesariamente la participación del Tribunal Superior de Justicia, sin la cual se podrían tomar decisiones que invadan las funciones jurisdiccionales de los Jueces y Magistrados, provocándose conflictos innecesarios.

Como argumentamos en el apartado anterior sobre el Consejo Judicial Ciudadano, los argumentos de la procuraduría están conectados con su alegato de que una minoría de integrantes de carrera judicial vulnera la autonomía e independencia judiciales. En otras palabras, es **sólo** en el contexto de un Consejo de la Judicatura de la ciudad **sin una mayoría de Jueces y Magistrados** que la procuraduría argumenta inconstitucional que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no encabece al Consejo de la Judicatura. Sin embargo, aunque ya declaramos fundado el argumento en favor de una mayoría de consejeros de carrera judicial, analizamos ahora la constitucionalidad de que la Constitución capitalina limite que el presidente del Tribunal Superior también encabece al Consejo de la Judicatura Local, por ser parte del mismo sistema normativo.

573. El proyecto presentado a este Tribunal Pleno argumentaba como válida la limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para encabezar también el Consejo de la Judicatura Local que establece el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución capitalina. Los argumentos del proyecto fueron que si bien es cierto que el diseño del Consejo de la Judicatura Federal supone la participación del presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, no se aprecia en el artículo 122, apartado A, fracción IV, alguna indicación de que este mecanismo se deba replicar por la Ciudad de México. Además, una vez garantizada una composición mayoritaria de miembros de carrera judicial en el Consejo de la Judicatura –como consecuencia de este fallo–, el proyecto señalaba que no se encontraba razonamiento alguno para concluir que la imposibilidad del presidente del Tribunal Superior de Justicia capitalino pueda presidir el Consejo de la Judicatura, viole también la independencia judicial, pues el precepto impugnado sería coherente con la libertad configurativa que tiene la Ciudad de México.

574. Sin embargo, una mayoría de **siete Ministros** votó en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado. De este



modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal⁴³⁴ y 72 de la ley reglamentaria,⁴³⁵ al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017 respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

575. En virtud de todas las consideraciones anteriores, estimamos que lo procedente es declarar parcialmente fundados los conceptos de invalidez que la procuraduría esgrime en este rubro y, por tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial".

7. Fijación de tabuladores para remuneraciones

576. La Procuraduría General de la República impugnó⁴³⁶ el artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m),⁴³⁷ de la Constitución Política de la Ciudad de México. Sostiene que otorga indebidamente al jefe de Gobierno la facultad de emitir los tabuladores de remuneraciones de los servidores públicos, incluyendo los de las alcaldías. Afirma que esta facultad corresponde exclusivamente al Congreso Local conforme al artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c),

⁴³⁴ **Artículo 105 de la Constitución Federal** (ver nota 329).

⁴³⁵ **Artículo 73 de la ley reglamentaria** (ver nota 330).

⁴³⁶ En el concepto de invalidez que identifica como *vigésimo primero* (páginas 179 a 182 de la demanda).

⁴³⁷ **Artículo 32 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"De la Jefatura de Gobierno

"...

"C. De las competencias

"1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias: ...

"m) Emitir anualmente los tabuladores de sueldos de las personas servidoras públicas del Gobierno de la Ciudad de México, incluyendo alcaldías, fideicomisos públicos, instituciones, organismos autónomos y cualquier otro ente público, mediante los cuales se determine una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, así como definir los catálogos de puestos de las personas servidoras públicas."



párrafo cuarto, de la Constitución Federal⁴³⁸ y que si bien es cierto que las alcaldías deben enviar al jefe de Gobierno su proyecto de presupuesto de egresos para que lo integre en el de la ciudad y lo remita a la Legislatura Local, ello no implica otorgarle competencia para definir las remuneraciones de esos servidores públicos.

577. La Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México expresaron que si bien las alcaldías tienen autonomía para la administración y ejercicio de su presupuesto, lo concerniente a sus relaciones laborales se encuentra restringido (artículo 53, apartado A, numeral 1, de la Constitución Local).⁴³⁹ Así, la creación de tabuladores de sueldos es facultad del jefe de Gobierno pues éste también tiene la obligación de garantizar que todos los trabajadores reciban una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función y proporcional a sus responsabilidades. Finalmente, agregaron

⁴³⁸ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

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

" ...

"VI. ... La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes: ...

"c) ...

" ...

"Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución."

⁴³⁹ **Artículo 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Alcaldías

"A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías

"1. Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.

"Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad.

"Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el jefe de Gobierno y las alcaldías."



que no se vulnera el artículo 122 de la Constitución Federal ya que será el Congreso Local quien discuta y apruebe los tabuladores, mientras que el jefe de Gobierno se limita a proponerlos en el presupuesto de egresos.

578. Consideramos que el jefe de Gobierno no puede emitir anualmente los tabuladores de sueldos de los servidores públicos de las alcaldías.

579. Aunque el Texto Constitucional federal dispone que el jefe de Gobierno deberá incluir **dentro de su proyecto de presupuesto de egresos** la **propuesta** de remuneraciones y percepciones de sus servidores públicos, lo cierto es que tiene razón la procuraduría en cuanto a que el artículo 122, apartado A, fracción V, párrafos tercero y cuarto, y fracción VI, inciso c), párrafo cuarto, señala que es la Legislatura Local quien debe aprobar los tabuladores de remuneraciones de los servidores públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos con autonomía de la Ciudad de México y las alcaldías.⁴⁴⁰ Es decir, la Constitución Federal ya determinó que es atribución de la Legislatura Local fijar o definir los tabuladores de las remuneraciones que percibirán los servidores públicos de los distintos poderes y órganos de la Ciudad de México. Por ello, no es posible que la Constitución capitalina otorgue al jefe de Gobierno la facultad de emitir anualmente los referidos tabuladores, si constitucionalmente dicha atribución le pertenece a otro órgano.

⁴⁴⁰ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

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

"V. ...

"...

"Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.

"...

"VI." (ver nota 145)



580. Por lo anterior, estimamos fundado el presente concepto de invalidez y lo procedente es invalidar el artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

8. Recepción de recursos federales por las alcaldías

581. La Procuraduría General de la República argumenta⁴⁴¹ que el artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución Local⁴⁴² vulnera el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso D), de la Constitución Federal⁴⁴³ porque limita el acceso de las alcaldías a la recepción de recursos federales, al *sujetar su entrega* a las previsiones de ingresos de la hacienda

⁴⁴¹ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo noveno* (páginas 165 a 173 de la demanda).

⁴⁴² **Artículo 21 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"De la hacienda pública

"...

"D. Alcaldías

"I. De los ingresos

"Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, las alcaldías contarán con los recursos públicos siguientes:

"a) Las participaciones, aportaciones y demás ingresos de procedencia federal, de conformidad con las leyes de la materia;

"b) Los recursos de aplicación automática que generen;

"c) Las asignaciones determinadas para sus presupuestos, contempladas en el presupuesto de egresos de la Ciudad de México; y

"d) Los ingresos provenientes del fondo establecido en el artículo 55 de esta Constitución."

⁴⁴³ **Artículo 122 de la Constitución Federal.**

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

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

"...

"VI. ...

"La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

"...

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



pública de la Ciudad de México. Afirma que tal previsión *condiciona* los ingresos que desde la Federación se asignan a las alcaldías, pues su entrega dependerá de las previsiones de ingresos de la hacienda pública, cuando lo único que constitucionalmente debe estar sujeto a estas previsiones es la aprobación del presupuesto de egresos de las demarcaciones por sus Concejos. Al respecto, sostiene que las alcaldías son homologables a los Ayuntamientos y, por tanto, gozan de iguales derechos y obligaciones, por lo que las aportaciones y participaciones que les destinan no son embargables y no pueden ser afectadas ni ser objeto de retención.

582. Tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señalaron que el artículo de ninguna manera condiciona la entrega de recursos federales, sino que sólo materializa la función de mediación administrativa que corresponde a las entidades federativas conforme a la Ley de Coordinación Fiscal (recepción de recursos para luego distribuirlos).⁴⁴⁴

583. Tienen razón tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno en que el artículo impugnado de ninguna manera condiciona, restringe o sujeta la entrega de los recursos que la Federación envía a las alcaldías. De su lectura se advierte que únicamente enuncia los diversos recursos públicos con que contarán las alcaldías, entre los que se incluyen las participaciones, aportaciones y demás ingresos de procedencia federal [inciso a)], los recursos de aplicación automática que generen [inciso b)], las asignaciones contempladas en el presupuesto de egresos de la Ciudad de México [inciso c)], y los prove-

⁴⁴⁴ **Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.**

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. ..."



nientes del fondo establecido en el artículo 55 de la propia Constitución capitalina [inciso d)].

584. Aunque es cierto que el acápite del artículo impugnado señala que los recursos públicos con que las alcaldías contarán están "*sujeto(s) a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México*", consideramos que en modo alguno implica o autoriza que se limite o condicione el acceso de las alcaldías a los recursos federales que les corresponden. Esto es así porque dada la naturaleza y origen federal de tales recursos, se rigen conforme a los criterios que prevea la legislación federal aplicable, sin que las autoridades capitalinas puedan modificarlos. Tan es así que en el inciso a), al referirse a los recursos de origen federal, la Constitución Local fue enfática en señalar que se asignarán de conformidad con las leyes de la materia.

585. En este sentido, la interpretación sistemática de las normas federales que rigen a las participaciones y demás recursos de procedencia federal no deja lugar a duda que es la Federación quien define su destino para que después sean transferidos a las entidades federativas, y éstas a su vez las incorporen en sus leyes de ingresos con el único objetivo de que se distribuyan a los Municipios o alcaldías, tratándose de la Ciudad de México,⁴⁴⁵ conforme a lo

⁴⁴⁵ **Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.**

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. ..."

Artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.

"...

"Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la



previsto por la Federación. Sin embargo, la intervención de los órganos respectivos de las entidades federativas en la "recepción" y "distribución" de tales recursos de ninguna manera los autoriza para condicionar su entrega a los Municipios o alcaldías. Es decir, los gobiernos locales funcionan como mediadores entre la Federación y los Municipios (o alcaldías) para facilitar la transmisión de los recursos sin ninguna limitación, restricción o condición.

586. Por tal razón, el artículo impugnado no puede entenderse como una autorización para retener o condicionar la *entrega* de recursos que desde la Federación le son asignados a las alcaldías en la forma de aportaciones, participaciones o cualquier ingreso, pues ello sólo queda autorizado en términos de la regulación federal antes mencionada.

587. En virtud de lo expuesto, consideramos infundado el presente concepto de invalidez y lo procedente es reconocer la validez del artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Apartado D

Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos

1. Derecho a la identidad

588. La Procuraduría General de la República impugnó⁴⁴⁶ la constitucionalidad del artículo 6o., apartado C, numeral 2,⁴⁴⁷ de la Constitución Política de la

Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior."

⁴⁴⁶ En el concepto de invalidez que identifica como *cuarto* (páginas 42 a 46 de la demanda).

⁴⁴⁷ **Artículo 6 de la Constitución Federal** (sic).

"Ciudad de libertades y derechos

"...

"C. Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica

"...

"2. Las autoridades facilitarán el acceso de las personas a obtener documentos de identidad."



Ciudad de México, pues considera que regula de forma restrictiva el derecho a la identidad contenido en el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal.⁴⁴⁸ Específicamente, sostiene que no reconoce (i) el derecho de los menores a ser registrados de manera inmediata a su nacimiento, ni (ii) la obligación de la autoridad de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento, lo que genera inseguridad jurídica porque los habitantes de la capital no sabrán de qué manera ejercer tal derecho fundamental.

589. Por su parte, el jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México argumentaron que el artículo impugnado es constitucional, en virtud de que si bien la norma local no refleja de manera idéntica el contenido del artículo 4o. de la Constitución Federal, esa circunstancia por sí misma no exime a las autoridades locales del registro inmediato al nacimiento de las personas ni del otorgamiento de la primer acta de nacimiento de forma gratuita. Afirman que la Constitución Local únicamente establece principios y lineamientos y, por tanto, los medios y procedimientos específicos para cumplir con tales obligaciones se establecerán en las leyes reglamentarias.

590. De este modo, la cuestión a resolver es si el artículo impugnado es inconstitucional por no reconocer explícitamente el derecho de los menores a ser registrados de manera inmediata ni la obligación de expedir gratuitamente la primera copia del acta de nacimiento.

591. En los apartados anteriores ya hemos explicado bajo qué condiciones las entidades federativas –incluida la Ciudad de México– pueden referirse en sus Constituciones Locales a los derechos humanos del parámetro de regularidad constitucional. Si bien las entidades federativas tienen estrictamente prohibido alterar con su normativa la identidad o el contenido esencial de un derecho humano del parámetro, aquéllas no están obligadas a reproducir palabra por palabra el texto de la Constitución Federal y/o los tratados internacio-

⁴⁴⁸ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."



nales. En esta tesitura, cuando la Constitución de una entidad federativa se refiere a algún derecho humano que tiene regulación o mención en el parámetro de regularidad constitucional, ello en forma alguna implica que con la normativa local se derogan o dejan de tener efectos las respectivas provisiones constitucionales o convencionales. Éstas siempre mantienen su vigencia y rango superior.

592. Como hemos sostenido en ocasiones anteriores,⁴⁴⁹ de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal,⁴⁵⁰ 24, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁴⁵¹ así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴⁵² se desprenden claramente cuatro características esenciales del derecho fundamental a la identidad. La primera es la **universalidad** en el sentido de que no hay ni puede haber distinción alguna entre sus titulares. La segunda es la **indivisibilidad** de este derecho respecto de otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la ciudadanía o la filiación. La tercera es la **inmediatez** respecto del registro o inscripción de un menor y, finalmente, la cuarta es la **gratuidad** en la expedición de la primera acta de nacimiento de cualquier persona. Así, si alguna disposición secundaria –como es la Constitución Política de la Ciudad de México– alterara alguna de estas características esenciales la consecuencia sería declarar su invalidez.

⁴⁴⁹ Acciones de inconstitucionalidad 7/2016 y 10/2016.

⁴⁵⁰ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.** Párrafo octavo (ver nota 448).

⁴⁵¹ **Artículo 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos**

"...

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre."

⁴⁵² **Artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

Artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."



593. Sin embargo, de un análisis cuidadoso del artículo local impugnado no advertimos que exista una alteración al contenido esencial del derecho a la identidad, pues no condiciona en modo alguno la forma como debe operar este derecho, ni afecta los principios sobre los que está fundado. Concretamente, el precepto cuestionado: (i) no hace distinción alguna sobre quién puede exigir el derecho a la identidad; (ii) tampoco diluye o fragmenta su vínculo con otros derechos inherentemente asociados con ella; (iii) no fija un plazo ni condiciona el registro de una persona ante las autoridades locales y, por último, (iv) no establece un costo por la emisión de la primera acta ni restringe su emisión a algún supuesto o requisito adicional.

594. Si bien es evidente que la norma local no refleja de manera idéntica el contenido del artículo 4o. constitucional, contrariamente a lo que alega la procuraduría, ello no quiere decir que por esa sola circunstancia se libere a las autoridades locales de las obligaciones de registrar a las personas inmediatamente a su nacimiento o de expedir la primera acta de nacimiento de forma gratuita. La accionante incurre en el error de creer que el texto de la Constitución Local anula los mandatos expresos de la Constitución Federal por la sola circunstancia de no reproducir en términos exactos el contenido del derecho a la identidad. Si bien anteriormente hemos declarado la inconstitucionalidad de preceptos normativos que pretendían regular el derecho a la identidad, la razón toral siempre ha sido que comprometían un elemento esencial del derecho y nunca su diferencia sintáctica con las normas del parámetro.⁴⁵³

595. El hecho de que ahora la Ciudad de México cuente con una Constitución Política, no significa que el aplicador o el intérprete de las normas locales en un rubro, materia o tema determinado, solamente deba tomar en cuenta el contenido de ésta y de las leyes y normas locales, sin mirar al resto del ordenamiento jurídico y especialmente a la Constitución Federal. No estaríamos innovando al afirmar que cualquier norma de cualquier tipo que resulte aplicable debe ser parte del ejercicio de aplicación o interpretación jurídica. De ese

⁴⁵³ Acciones de inconstitucionalidad 7/2016 (cobro por extemporaneidad al solicitar el acta de nacimiento), páginas 15 y 16, y 10/2016 (cobro por registrar a personas nacidas fuera del Municipio), página 14.



modo, si el derecho a la identidad está regulado en distintos cuerpos normativos, como son la Constitución Federal y la local, así como, en su caso, las leyes locales respectivas, deben considerarse en su conjunto, deben leerse de manera armónica y sistemática, sin soslayar, desde luego, la jerarquía y supremacía de algunas normas respecto de otras.

596. Sería además impensable que las Constituciones de las entidades federativas deban replicar todos y cada uno de los mandatos y contenidos que la Constitución Federal ya establece en materia de derechos humanos para considerarlas completas y válidas. Ese no es su propósito o vocación y no podemos exigirlo a sus órganos constituyentes.

597. De tal suerte, llegamos a la conclusión de que el artículo impugnado debe ser interpretado en el sentido de que obliga a las autoridades de la ciudad a facilitar los medios para garantizar el acceso a los documentos de identidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

598. En virtud de las consideraciones anteriores, es infundado el concepto de invalidez esgrimido por la procuraduría en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 6, apartado C, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

2. Libertad de culto y protección especial a minorías religiosas

599. La Procuraduría General de la República impugnó⁴⁵⁴ la constitucionalidad de los artículos 6, apartado I,⁴⁵⁵ y 11, apartado P,⁴⁵⁶ de la Constitución

⁴⁵⁴ En el concepto de invalidez que identifica como *sexto* (páginas 64 a 70 de la demanda).

⁴⁵⁵ **Artículo 6 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad de libertades y derechos

" ...

"I. Libertad de creencias

"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, y religión. Este derecho implica la libertad de tenerla o no, así como de conservarla o cambiarla. Toda persona tiene derecho a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas."

⁴⁵⁶ **Artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad incluyente

" ...



Política de la Ciudad de México, argumentando que vulneran los artículos 1o., párrafo quinto,⁴⁵⁷ y 24⁴⁵⁸ de la Constitución Federal. Por un lado, sostiene que no reconocen la libertad de culto como la dimensión externa de la libertad religiosa, omisión que genera inseguridad jurídica a los habitantes de la ciudad, al no saber con precisión el alcance de sus derechos en este tema. Asimismo afirma que la Constitución capitalina es omisa en señalar qué autoridad debe tutelar la libertad de culto y en establecer medidas que aseguren que su actuación no se traduzca en arbitrariedades. Por otro lado, argumenta que la Constitución Local reconoce el derecho a la libertad religiosa exclusivamente a las minorías religiosas, lo que es discriminatorio.

600. La Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México defendieron la constitucionalidad de los preceptos impugnados al señalar que no es necesario que de manera expresa se proteja la libertad de culto y que además claramente la incluyen. Refieren que a pesar de que el segundo artículo impugnado se encuentra bajo el rubro de "Derechos de minorías religiosas", en el texto se alude a "todas las personas".

601. En primer lugar, tenemos que resolver si es constitucional que el Constituyente Local no haya incluido en la Constitución capitalina el derecho a

"P. Derechos de minorías religiosas

"1. Todas las personas tienen derecho a una vida libre de violencia y discriminación religiosa, así como a expresar sus convicciones en lo privado y en lo público, en los términos de la ley.

"2. Se reconoce la igualdad de derechos a todas las personas, sin importar sus convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa.

"3. Las autoridades implementarán mecanismos que protejan a las minorías religiosas para prevenir cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades."

Artículo 1o. de la Constitución Federal.

⁴⁵⁷ "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.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

⁴⁵⁸ **Artículo 24 de la Constitución Federal** (ver nota 207).



la libertad religiosa en los términos en que se establece en la Constitución Federal. En segundo lugar, habrá que determinar si, como lo aduce la Procuraduría General de la República, el precepto impugnado sólo protege la libertad religiosa de las minorías. De ser cierto, tendremos que analizar si su protección expresa es en detrimento de los derechos de las mayorías religiosas.

Libertad de culto

602. En apartados previos ya se dijo que las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, tienen libertad de incorporar o ampliar derechos humanos en sus respectivas Constituciones. Se sostuvo además que no están obligadas a reproducir a la letra cada uno de los derechos contenidos en la Constitución Federal, siempre que sus ejercicios normativos no sean contrarios a ésta.

603. Bajo esta premisa, estimamos que el Constituyente capitalino no tenía la obligación de referirse a o regular el derecho a la libertad religiosa exactamente en los mismos términos que lo hace la Constitución Federal. Al haber optado por referirse a ella, tampoco estaba obligado a incluir expresamente la libertad de culto como parte de dicha libertad ciudadana. Ello no impide que los habitantes de la Ciudad de México gocen de las libertades religiosa y de culto en los términos en que se encuentran tuteladas en la Constitución Federal (artículo 24). Tales libertades se encuentran garantizadas y tienen plena eficacia para proteger sus derechos en la capital de la República, al igual que en el resto del país.

604. Las disposiciones de la Constitución Federal no pierden vigencia o aplicabilidad sólo porque una norma inferior, aunque se trate de una Constitución Estatal, se refiera a alguna libertad o derecho de una manera distinta o desarrollen con mayor precisión uno o varios elementos de un derecho, siempre y cuando se respeten los límites a que se ha hecho referencia en esta sentencia.

605. Así, el artículo 6o., apartado I, de la Constitución de la ciudad en forma alguna altera el núcleo esencial de las libertades y derechos referidos, sino que reitera algunos de los principios básicos de la libertad religiosa previstos constitucionalmente. Si bien no es una reproducción textual de la Constitu-



ción Federal, estos matices de redacción no vulneran las protecciones garantizadas en el parámetro de regularidad constitucional. El artículo impugnado debe leerse en conjunto o de manera complementaria a lo señalado en la Constitución Federal, de forma que, sin duda alguna, la libertad de culto continúa protegida en la capital del país. De sostenerse lo contrario se llegaría a la errónea conclusión de que todas las Constituciones Locales que no reproduzcan en su literalidad las redacciones o textos previstos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales serían inconstitucionales.

606. De un análisis integral de la Constitución Política de la Ciudad de México se desprende que el artículo 6, apartado I, que establece el derecho a la libertad de creencias incluye "*actuar de acuerdo a sus convicciones éticas*" y el artículo 11, apartado P, numeral 1, reconoce el derecho a "expresar sus convicciones (religiosas) en lo privado y en lo público", en los términos de la ley. Estos enunciados normativos se refieren justamente a la libertad de culto, por lo que ni siquiera se sostiene la afirmación de la Procuraduría General de la República en cuanto a que la Constitución Local fue omisa en contemplar dicho derecho.

607. Resulta importante destacar que a pesar de que el artículo 130 constitucional⁴⁵⁹ prevé una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al culto público, de la lectura y análisis de este precepto constitu-

⁴⁵⁹ **Artículo 130 de la Constitución Federal.**

"El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

"Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

"a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

"b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

"c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

"d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.



cional y la ley derivada del mismo –Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público–, concluimos que ninguno de los dos artículos de la Constitución Local señalados invaden la esfera de competencia federal. Los preceptos locales se limitan a reconocer el derecho de los ciudadanos a "actuar" y "expresar" conforme a sus convicciones éticas y religiosas. En ningún momento regulan lo concerniente a esta última materia, ni sugieren que el legislador local lo hará. Es más, el artículo impugnado, constriñe el derecho de "expresar sus convicciones en lo privado y en lo público", a hacerlo en "términos de la ley".

608. Por otro lado, no es exacto que, como lo afirma la Procuraduría General de la República, la Constitución Local deba prever qué autoridad es la encargada de tutelar estas libertades y los mecanismos para garantizar que esa función se realice de forma adecuada. Primero, porque no es propio de la naturaleza jurídica de un Texto Constitucional, como norma fundante, de principios básicos y reglas orgánicas esenciales, establecer de manera pormenorizada todas las autoridades capitalinas que tendrán a su cargo la protección y garantía de cada uno de los derechos humanos. En su caso, esa labor es propia de las leyes ordinarias. Ello no sucede a nivel federal y tampoco es un requerimiento para el nivel local. En su caso, serán las leyes las que aborden ese detalle.

"e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

"Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

"Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

"Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

"Las autoridades federales, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley."



609. Segundo, el hecho de que tratándose de algunos derechos las Constituciones Locales los desarrollen con mayor amplitud y detalle normativo, no significa que ello sea una obligación o exigencia jurídica. Como consecuencia de lo anterior, aquellos derechos que sólo estén representados a manera de principios no son inconstitucionales por falta de mayor regulación. El legislador ordinario es el que, en su caso y cuando cuente con facultades para ello, podrá establecer todas las directrices, reglas, contenidos y normatividad relacionada con los derechos humanos.

Discriminación contra mayorías religiosas

610. Tampoco tienen sustento los planteamientos de la Procuraduría General de la República sobre los supuestos efectos discriminatorios del artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

611. Primero, la denominación de un artículo por sí mismo no genera violaciones a los derechos humanos. Es más bien el contenido normativo el que lo hace. En este caso, a pesar de que el artículo 11, apartado P, se denomina "Derechos de las minorías religiosas", los primeros dos incisos del artículo se refieren a "todas las personas", por lo que los derechos ahí establecidos aplican a cualquier persona sin importar si son parte o no de una minoría religiosa.

612. Segundo, el texto que nos ocupa no discrimina y, tal como está redactado en la Constitución capitalina, tampoco se aprecia que tenga algún efecto discriminatorio. Es decir, de un análisis abstracto (propio de una acción de inconstitucionalidad) no apreciamos que la norma genere algún impacto negativo u obstáculo en los derechos de las mayorías religiosas.

613. Finalmente, la procuraduría argumenta que el artículo 11, apartado P, numeral 3, que establece que "*Las autoridades implementarán mecanismos que protejan a las minorías religiosas para prevenir cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades*" implicaría que las mayorías religiosas no gocen de tales protecciones. No compartimos esta conclusión.

614. La procuraduría señala que el numeral impugnado implica una discriminación "tacita" contra las mayorías religiosas. Los criterios de la Primera Sala



de este Alto Tribunal han definido que la discriminación por exclusión tácita se da "cuando el legislador crea un régimen jurídico e implícitamente y de forma injustificada excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro que se encuentra en una situación equivalente".⁴⁶⁰

615. Para concluir que el precepto es discriminatorio, tendríamos por tanto, que verificar (i) que existe un grupo de personas al que se le está excluyendo del ámbito de aplicación de la disposición impugnada, y (ii) que ambos colectivos (mayorías religiosas y minorías religiosas) se encuentran en una situación equivalente respecto del supuesto de hecho regulado. Sin embargo, a nuestro juicio, el precepto en análisis no cumple con ninguna de las dos condiciones.

616. Respecto del primer requisito, no puede sostenerse que las autoridades no tienen la obligación de "*prevenir cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades*" contra las mayorías religiosas. Dicha obligación se desprende de los artículos 1o.⁴⁶¹ y

⁴⁶⁰ Tesis aislada 1a. CCCLXIX/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.—Entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa. Como su nombre lo indica, la discriminación por exclusión tácita de un beneficio tiene lugar cuando el legislador crea un régimen jurídico implícitamente y de forma injustificada excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro que se encuentra en una situación equivalente. En cambio, la discriminación por diferenciación expresa ocurre cuando el legislador establece de forma injustificada dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que se crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. En este orden de ideas, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre dos mil quince, «con número de registro digital:» 2010500, página 980.

⁴⁶¹ **Artículo 1o. de la Constitución Federal** (ver nota 28).



24⁴⁶² constitucionales, 11⁴⁶³ y 12⁴⁶⁴ de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 26⁴⁶⁵ y 27⁴⁶⁶ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, por tanto, no es posible sostener que la norma impugnada permite que las autoridades incumplan ese deber. La protección de los derechos de una minoría de ningún modo soslaya las obligaciones que tienen todas las autoridades de proteger a cualquier persona para prevenir que vea vulnerados sus derechos en razón de su religión sea o no mayoritaria.

617. Sobre la segunda condición, tampoco es cierto que las mayorías y las minorías religiosas se encuentren en un plano de igualdad que impida que legí-

⁴⁶² **Artículo 24 de la Constitución Federal** (ver nota 207).

⁴⁶³ **Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"...

"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. ..."

⁴⁶⁴ **Artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"...

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

"2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

"3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

"4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

⁴⁶⁵ **Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

⁴⁶⁶ **Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

"En los Estados en que existan minorías étnicas, lingüísticas, o religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."



timamente se diseñe un régimen de protección diferenciado. La necesidad de proteger a las minorías religiosas como grupo vulnerable está reconocida en el orden internacional. La declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y la declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aunque no tienen la fuerza jurídica de un tratado, sí muestran el consenso de la comunidad internacional sobre la necesidad de combatir las violaciones a derechos humanos de las que son víctimas las personas pertenecientes a minorías religiosas. Esta preocupación no nos es ajena. El último levantamiento publicado de la encuesta nacional sobre discriminación en México de dos mil diez ya apuntaba a la creciente diversidad religiosa en nuestro país ⁴⁶⁷ y a una mayor percepción de restricción de derechos entre aquellas personas pertenecientes a una minoría religiosa de aquellas que profesan la católica. ⁴⁶⁸

618. Por tanto, no se sostiene el argumento de la Procuraduría General de la República sobre la discriminación hacia las mayorías religiosas. El Constituyente capitalino creó, a través del precepto impugnado, un régimen general de protección para cualquier persona en razón de la religión, y un régimen de protección intensificada para las minorías religiosas en razón de la situación de vulnerabilidad, lo que resulta compatible con las obligaciones constitucionales y convencionales de la Ciudad de México en la materia.

⁴⁶⁷ El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha señalado que: "*México es un país diverso religiosamente. En el reciente Censo de Población y Vivienda 2010 se encontró que 82.7% de las y los mexicanos se siguen considerando católicos, lo cual implica que 17.3% no lo es, pero no por ello deben tener limitaciones ni condiciones de marginación. La diversidad religiosa mexicana se centra básicamente en el cristianismo, ya que alrededor de 10% de las personas que profesan una religión se identifica con alguna Iglesia cristiana distinta a la católica. Hay además otras minorías como el judaísmo y el islam, incluso en México hay personas budistas, hinduistas, sijes, baháís, entre otras, que no por tener pocos adeptos deben quedar excluidas.*". Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010. Resultados sobre diversidad religiosa, disponible en <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DR-ACCSS.pdf>, fecha de consulta: treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, página 7.

⁴⁶⁸ *Ibidem*. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha señalado que: "*Una de cada cuatro personas pertenecientes a alguna religión distinta a la católica ha sentido que sus derechos no han sido respetados por sus creencias religiosas. Así, mientras 78% de la población del país dice nunca haber sido objeto de discriminación por motivos religiosos, el porcentaje desciende a 68% entre quienes profesan una religión diferente a la católica.*", página 27.



619. En virtud de las consideraciones anteriores, son infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Procuraduría General de la República en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional de los artículos 6, apartado I, y 11, apartado P, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

3. Secreto profesional para periodistas

620. La Procuraduría General de la República impugnó⁴⁶⁹ el artículo 7, apartado C, numeral 2, ⁴⁷⁰ de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues considera que transgrede el artículo 1o., párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al reconocer el derecho de mantener el secreto profesional sólo en beneficio de los periodistas, en violación del derecho de igualdad.

621. Explica que lejos de tutelar la igualdad jurídica y el principio de no discriminación, la norma impugnada termina por excluir de su protección a

⁴⁶⁹ En el concepto de invalidez que identifica como *noveno* (páginas 83 a 85 de la demanda).

⁴⁷⁰ **Artículo 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad democrática

"...

"C. Libertad de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión por cualquier medio. Su ejercicio no podrá ser objeto de previa censura y sólo podrá ser limitado en los casos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

"2. Las personas profesionales de la información tienen derecho a desempeñarse de manera libre y a mantener el secreto profesional, que salvaguarda a periodistas y colaboradores periodísticos en cumplimiento de sus funciones, así como a no ser obligados a revelar sus fuentes de información. En su desempeño se respetará, como eje fundamental, la cláusula de conciencia para salvaguarda de su dignidad personal y profesional e independencia.

"3. Se garantizará la seguridad de las personas que ejerzan el periodismo; así como las condiciones para que quienes sean perseguidos arbitrariamente en el ejercicio de dicha actividad profesional puedan vivir y trabajar en la ciudad.

"4. La protesta social es un derecho individual y colectivo, que se ejercerá de manera pacífica sin afectar derechos de terceros. Las autoridades adoptarán protocolos de actuación en manifestaciones conforme a parámetros internacionales dirigidos a la protección de las personas en el ejercicio de este derecho, sin vulnerar otros derechos. Queda prohibida la criminalización de la protesta social y la manifestación pública."



otras profesiones que también requieren mantener el secreto profesional por la función social que realizan, como pueden ser, entre otras, médicos, abogados, psicológicos, psiquiatras, pedagogos, medida que estima discriminatoria por razón de la profesión que no supera el test de proporcionalidad al no ser necesaria, constitucionalmente admisible ni proporcional. Sobre este aspecto, aduce que, conforme al criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, la disposición impugnada es contraria al derecho de igualdad porque implícitamente considera superior a un determinado grupo dándoles un trato privilegiado.

622. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que la diferencia de trato establecida en la norma se encuentra justificada y resulta necesaria por la labor que llevan a cabo los periodistas, máxime que se busca proteger un trabajo clave para el desarrollo de la vida democrática de cualquier país. Además, argumentaron que la norma impugnada trata igual a los periodistas en cuanto al secreto profesional se refiere y, desde luego, trata desigual a otras profesiones que por sus características no encuadran en ese supuesto.

623. La síntesis anterior evidencia que el problema a dilucidar es determinar si cuando la norma impugnada reconoce la tutela del secreto profesional particularmente a los periodistas, implícitamente impide su reconocimiento para otras profesiones que también lo requieren por la naturaleza del ejercicio de su actividad.

624. Estimamos que el argumento de la procuraduría parte de una premisa inexacta. La norma en examen está contenida en el marco de regulación de la libertad de expresión que reconoce que toda persona tiene el derecho de manifestar sus opiniones por cualquier medio, el cual no podrá ser objeto de censura previa ni podrá ser limitado más que en los casos que señale la Constitución Federal.

625. El Constituyente capitalino enmarcó la salvaguarda del secreto profesional en beneficio de los periodistas en el contexto del derecho a la libertad de expresión, lo que encuentra sustento precisamente en la naturaleza de las funciones propias del ejercicio de su profesión, aserto que se corrobora si se toma



en cuenta que esa libertad garantiza que las opiniones se expresen por cualquier medio y sin censura y, además, que se refuerza con la medida relativa a que los periodistas y sus colaboradores no pueden ser obligados a revelar sus fuentes de información.

626. La lectura de la norma no revela que el Constituyente Local hubiera excluido ni mucho menos prohibido que se proteja o salvaguarde el secreto profesional para otras profesiones que también lo requieran, sino que en el marco de la protección de la libertad de expresión –íntimamente vinculada con las funciones propias de la labor periodística– estimó necesario destacar que los periodistas y sus colaboradores requieren una especial protección del secreto profesional.

627. Además, la proposición de la actora asume que el Constituyente de la ciudad está obligado a tutelar en la norma impugnada el secreto profesional para todas las profesiones que lo requieran; sin embargo, y en primer lugar, omite considerar que la tutela específica para los periodistas está enmarcada en el contexto normativo de la libertad de expresión y, en segundo, que el Constituyente no está obligado a prever todas las posibles profesiones que en el ejercicio propio de sus funciones estén tutelados por el secreto profesional. En cambio, pretender hacer un listado de ese tipo sí podría llevar el riesgo de excluir alguna profesión o labor que lo requiera.

628. De ahí que concluyamos que no es posible exigir que la Constitución Política de la Ciudad de México enliste un catálogo de profesiones para que quienes las ejerzan gocen de la protección del secreto profesional porque, como hemos interpretado, dicho secreto encuentra sustento y tutela en la Constitución Federal y puede analizarse para cada profesión en concreto.⁴⁷¹

629. Consideramos también que, en todo caso, el secreto profesional está reconocido y salvaguardado en cada caso concreto y por otras legislaciones

⁴⁷¹ Como sucedió por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 66/2009, en que al analizarse concretamente la protección al secreto profesional de los periodistas se explicó que encuentra salvaguarda en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal.



aplicables en la Ciudad de México como sucede, por ejemplo, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que prevé que las personas que deban mantener secreto profesional no están obligados a prestar auxilio a las autoridades resolventes de un asunto (aplicable para abogados).⁴⁷² La Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal que exenta de la obligación de pedir consentimiento expreso a los interesados cuando no se encuentren en condiciones de otorgarlo y las personas que traten sus datos personales estén sujetas al secreto profesional (aplicable por ejemplo a médicos)⁴⁷³ y, finalmente, la Ley del Notariado para el Distrito Federal que dispone que las autoridades deberán concentrar la información de las operaciones y actos notariales y procesarla bajo sistemas estadísticos y cibernéticos que permitan regular y fijar las modalidades administrativas que requiere la prestación eficaz del servicio notarial, debiendo cuidar siempre el respeto al secreto profesional y la intimidad negocial (sic).⁴⁷⁴

630. Finalmente, la procuraduría aduce que la norma genera un problema de desigualdad al proteger de manera intensificada a quienes llevan a cabo

⁴⁷² **Artículo 140 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

"Cualquier persona, aun cuando no sea Parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello. Estarán exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados."

⁴⁷³ **Artículo 16 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.**

"El tratamiento de los datos personales, requerirá el consentimiento inequívoco, expreso y por escrito del interesado, salvo en los casos y excepciones siguientes:

"...

"IV. Cuando el interesado no esté en posibilidad de otorgar su consentimiento por motivos de salud y el tratamiento de sus datos resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación o gestión de asistencia sanitaria o tratamientos médicos, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por una persona sujeta al secreto profesional u obligación equivalente; ..."

⁴⁷⁴ **Artículo 20 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.**

"Las autoridades competentes del Gobierno deberán concentrar la información de las operaciones y actos notariales y procesarla bajo sistemas estadísticos y cibernéticos que permitan regular y fijar, conforme a esta ley, las modalidades administrativas que requiere la prestación eficaz del servicio notarial. La recopilación de dicha información será de carácter formal y estadístico cuidando la autoridad se respete siempre el secreto profesional y la intimidad negocial; así como las disposiciones relativas a la transparencia y acceso a la información."



una labor periodística frente a quienes ejercen otro tipo de profesiones; sin embargo, como hemos venido sosteniendo en todos los precedentes en relación con el derecho a la igualdad, para poder asumir que cierto régimen es discriminatorio, primero debemos verificar la existencia de dos grupos a los que, estando en circunstancias comparables, se les da un tratamiento normativo distinto, tratamiento diferenciado que, en nuestra opinión, no se actualiza en la norma impugnada como ha quedado evidenciado a partir de las razones hasta aquí expuestas.

631. El Constituyente capitalino tiene libertad para regular una situación que el contexto histórico y la realidad exijan y, en esa medida, su decisión de proteger el secreto profesional en el ejercicio del periodismo halla justificación en las circunstancias actuales que demandan garantizar el derecho a la información en su justa dimensión y, además, la necesidad de proteger a las personas que se encargan de hacerla llegar a la población, conclusión que consideramos se corrobora con las *Observaciones preliminares del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* después de su visita conjunta en México efectuada del veintisiete de noviembre al cuatro de diciembre de dos mil diecisiete⁴⁷⁵ y con el *informe sobre la situación de derechos humanos en México* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, cuyo capítulo cinco se destina a la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos y de los periodistas y la libertad de expresión, señalando concretamente algunos puntos de alerta en: (i) los asesinatos; (ii) las desapariciones, los secuestros y otras agresiones; (iii) la impunidad; y, (iv) la violencia contra las mujeres periodistas.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, veintisiete de noviembre a cuatro de diciembre de dos mil diecisiete. Destaca el apartado VIII (recomendaciones), cuyo primer apartado se destina al rubro protección a periodistas, del que se resalta la medida identificada con el inciso a, que sugiere adoptar las reformas legales necesarias para asegurar la efectiva cooperación y coordinación entre los niveles federal y estatal para proteger a los periodistas y defensores de derechos humanos, páginas 16 a 18.

⁴⁷⁶ Especial relevancia tiene el párrafo 381 del documento que reconoce que el principal obstáculo para el ejercicio de la libertad de expresión en México son los actos de violencia e intimidación que



632. Además, al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2009 –en que se impugnó el artículo 322 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, entre otras cuestiones, por no excluir a los periodistas del cumplimiento de la obligación normativa de absolver posiciones– enfatizamos que es necesario garantizar a quienes ejercen la profesión periodística, la protección del secreto profesional porque, de lo contrario, no contarían con las condiciones necesarias para hacerlo.⁴⁷⁷

633. Las explicaciones hasta aquí expuestas evidencian que existe consenso a nivel internacional y nacional en el sentido de que actualmente en nuestro país impera una situación particular de violencia y represión sobre los periodistas. En nuestra opinión, ello justifica que el Constituyente capitalino decidiera normar un régimen de protección intensificada para quienes ejercen esa profesión, lo que constituye una razón más para demostrar que quienes ejercen el periodismo no se encuentran en una situación comparable con quienes ejercen otras profesiones.

634. Por las razones hasta aquí expuestas se concluye que el planteamiento de la promovente es infundado por partir de una premisa inexacta, pues asume que el hecho de que para una profesión en particular (periodismo) esté expresamente tutelado el secreto profesional significa que no esté reconocido o

sufren los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, tanto así que en muchas ocasiones la autocensura se convierte en la alternativa para que los periodistas salvaguarden no sólo su integridad personal, sino también su vida. Además, recuerda que conforme a los criterios de la Corte Interamericana *"el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento"*.

⁴⁷⁷ Concretamente resolvimos:

"...

"En el desarrollo de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información, la libertad de prensa constituye una piedra angular. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar las más diversas informaciones y opiniones.

"En particular, es necesario garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su labor. La labor del periodista sin estar sujeta a secreto profesional no puede desarrollarse. ..."



protegido para otras profesiones que también lo requieren, cuando ya quedó demostrado que no es así.

635. Por tanto, procede reconocer la validez del artículo 7, apartado C, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

4. Ajustes a remuneraciones de servidores públicos

636. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó⁴⁷⁸ el artículo 33, numeral 1,⁴⁷⁹ en la porción normativa "*Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*" de la Constitución Política de la Ciudad de México. A su juicio, esta porción normativa implica que los ciudadanos podrán solicitar ajustes a las remuneraciones y percepciones de los servidores públicos de la ciudad. Con base en esta premisa, argumenta que el precepto trasgrede los derechos de remuneración proporcional e irreductibilidad salarial así como 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,⁴⁸⁰ y 127⁴⁸¹ de

⁴⁷⁸ En el concepto de invalidez que identifica como *segundo* (páginas 24 a 31 de la demanda).

⁴⁷⁹ **Artículo 33 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"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."

⁴⁸⁰ **Artículo 123 de la Constitución Federal.**

"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.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"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.

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas."

⁴⁸¹ **Artículo 127 de la Constitución Federal.**



la Constitución Federal. Además, señala que los "ajustes razonables" a los que se refiere la porción impugnada no pueden ser aquellos a los que se refiere la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, puesto que éstos ya están incluidos en otros artículos de la Constitución Local, en relación a la igualdad y a los derechos de las personas con discapacidad.

637. En sus informes, tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México afirmaron que la lectura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es incorrecta. Señalan que la porción impugnada tiene el propósito de proteger los derechos de las personas con discapacidad,

"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.

"II. 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.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. 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, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. 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.

"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."



en específico, la igualdad y no discriminación. Argumentan que a pesar de que la porción en estudio se encuentra inmediatamente precedida de un enunciado que refiere las remuneraciones y percepciones de las y los servidores públicos, no puede ser entendida como una reducción salarial en detrimento o menoscabo de sus derechos, sino como parte de un derecho de las y los gobernados a solicitar la implementación de medidas diferenciadas por parte de la administración pública, cuando así lo requieran para ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias.

638. Este Tribunal Pleno encuentra que el precepto normativo impugnado debe invalidarse porque vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos y de los servidores públicos.

639. El concepto "ajustes razonables", es un término comúnmente utilizado y definido en la legislación nacional e internacional en materia de derechos de las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define el concepto en su artículo 2 como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". Asimismo precisa la mencionada convención que el concepto de "discriminación por motivos de discapacidad" incluye la denegación de "ajustes razonables".⁴⁸² La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapaci-

⁴⁸² **Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

"Definiciones

"A los fines de la presente convención:

"...

"Por 'discriminación por motivos de discapacidad' se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

"Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; ..."



dad reproduce de manera textual el contenido de la convención en estos conceptos.⁴⁸³ Asimismo, según la Observación General No. 6 del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los "ajustes razonables" están estrechamente vinculados al concepto de "accesibilidad", pues buscan este objetivo.

640. De los trabajos legislativos de la Asamblea Constituyente, se desprende que la inclusión del término "ajustes razonables" en este artículo, se llevó a cabo en el contexto de la inclusión del principio de accesibilidad para personas con discapacidad en el mismo precepto.⁴⁸⁴

⁴⁸³ **Artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.** "Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"II. Ajustes razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

"...

"IX. Discriminación por motivos de discapacidad. Se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables; ..."

⁴⁸⁴ De los trabajos legislativos se desprenden los siguientes puntos relevantes:

"i) En discusiones de las Comisiones de Carta de Derechos y Principios Generales, se abordó la necesidad de incluir el principio de accesibilidad y diseño universal de manera transversal (y/o como parte de los principios generales) en la Constitución Política de la Ciudad de México. (Versiones estenográficas de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis y veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, de la Comisión de Carta de Derechos y versión estenográfica de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis de la Comisión de Principios Generales.)

"ii) Las únicas menciones específicas que se hacen sobre los 'ajustes razonables' en los debates legislativos fueron en el contexto de los derechos de personas con discapacidad. Por ejemplo, la propuesta presentada por la diputada Katia D'Artigues Beauregard para modificar el artículo 66, que se refleja en el Diario de Debates de la Asamblea Constituyente del veinticinco de enero de dos mil diecisiete.

"iii) El precepto normativo impugnado no era parte de la propuesta original de Constitución ni del dictamen con proyecto de decreto que la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno entregó el diez de diciembre de dos mil dieciséis. La incorporación del precepto normativo impugnado la hizo la Comisión en una 'reserva de consenso' con motivo de la Propuesta de la Conferencia de Armonización. En esa misma "reserva de consenso" se propuso añadir el principio de 'plena accesibilidad con base en el diseño universal' (Gaceta Parlamentaria del veintitrés de enero de dos mil diecisiete, Anexo IV, Reserva de consenso al artículo 38, aprobada por la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno.)



641. Sin embargo, la técnica legislativa del Constituyente Local en este artículo se presta a confusiones y dada la estructura normativa del artículo impugnado no queda claro si la porción normativa relacionada con los ajustes razonables se refiere a todo el párrafo, o a uno u otro de los enunciados normativos que conforman el mismo. Ni siquiera queda claro de la lectura del precepto si los ajustes razonables podrán solicitarse únicamente por las personas con discapacidad o por cualquier ciudadano.

642. Por lo mismo, sostener la validez del precepto sería en perjuicio de los ciudadanos de la Ciudad de México, tanto para las personas con discapacidad que no sabrían cuando tienen derecho a pedir los ajustes razonables, como para los servidores públicos que tendrían incertidumbre sobre la estabilidad de sus remuneraciones y percepciones.

643. Es importante señalar que con esta invalidez no se deja de proteger a las personas con discapacidad, puesto que el derecho a solicitar ajustes razonables en general, se garantiza en otros artículos de la propia Constitución de la Ciudad.⁴⁸⁵

"iv) El segundo enunciado normativo del precepto impugnado referente a la hacienda pública, no fue modificado desde la propuesta original de la Constitución."

⁴⁸⁵ **Artículo 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos

"...

"C. Igualdad y no discriminación

"...

"2. ... La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.

"Artículo 5 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"Ciudad garantista

"A. Progresividad de los derechos

"...

"5. Las medidas que adopte la autoridad incorporarán los ajustes razonables y el diseño universal.

"..."

Artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"Ciudad incluyente

"...

"G. Derechos de personas con discapacidad

"1. ... Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables. ..."



644. En virtud de las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es fundado y, por tanto, se declara la invalidez de la porción normativa "Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano", del artículo 33, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

5. Libertad de asociación

645. La Procuraduría General de la República impugnó⁴⁸⁶ el artículo 6o., apartado C, numeral 1, de la Constitución capitalina⁴⁸⁷ que dispone que toda persona, grupo o comunidad tienen derecho al nombre, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica. Considera que este precepto viola los artículos 9o.,⁴⁸⁸ 14⁴⁸⁹ y 16⁴⁹⁰ de la Constitución Federal por las siguientes razones:

Artículo 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"Alcaldías

"...

"B. De las personas titulares de las alcaldías

"...

"3. Las personas titulares de las alcaldías tendrán las siguientes atribuciones:

"a) De manera exclusiva:

"...

"Asuntos jurídicos

"XLI. Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, con ajustes razonables si se requiere, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial; ..."

Artículo 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública

"1. ...

"Para garantizar el acceso a los derechos para las personas con discapacidad se deberán contemplar ajustes razonables, proporcionales y objetivos, a petición del ciudadano interesado. ..."

⁴⁸⁶ En el concepto de invalidez que identifica cómo *tercero* (páginas 39 a 42 de la demanda).

Artículo 6 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"Ciudad de libertades y derechos

"...

"C. Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica

"...

"1. Toda persona, grupo o comunidad tienen derecho al nombre, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica."

⁴⁸⁸ **Artículo 9o. de la Constitución Federal.**

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.



646. Al reconocer los derechos a la identidad y personalidad jurídica, está regulando el derecho a la libertad de asociación, pues aquéllos son efectos de éste. Sin embargo, no establece las limitantes que sí prevé el artículo 9o. de la Constitución Federal para ejercer la libertad de asociación (objeto lícito y que sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país).

647. Genera una antinomia que se traduce en inseguridad jurídica. Mientras el artículo 7o. de la Constitución capitalina ⁴⁹¹ sí sujeta el ejercicio de la libertad de asociación a las previsiones de la Constitución Federal, el impugnado no las establece. Los habitantes de la Ciudad de México no sabrán de qué manera ejercer su libertad de asociación.

648. La Asamblea Constituyente y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señalaron que el artículo impugnado es constitucional porque si bien incide en la libertad de asociación, lo cierto es que existe otro precepto que en específico la regula. Afirman que no existe antinomia, pues el precepto debe

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

⁴⁸⁹ **Artículo 14 de la Constitución Federal.**

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. ..."

⁴⁹⁰ **Artículo 16 de la Constitución Federal.**

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

⁴⁹¹ **Artículo 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad democrática

"...

"B. Libertad de reunión y asociación

"Todas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente para promover, ejercer y proteger intereses u objetos lícitos, observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución. ..."



interpretarse de forma armónica con los demás de la Constitución capitalina. Así, el precepto impugnado se complementa con el diverso 7, apartado B, de la Constitución Local que sí contiene límites al ejercicio del derecho de asociación.

649. Consideramos infundado el concepto de invalidez de la Procuraduría General de la República.

650. La lectura del artículo 6, apartado C, numeral 1, es suficiente para evidenciar que el accionante parte de una premisa falsa. El artículo no se refiere al derecho de asociación o de reunión, sino al derecho a la personalidad e identidad jurídica. Como a continuación explicaremos, cada uno de ellos se encuentran protegido en nuestro sistema jurídico, pero se trata de derechos distintos.

651. Por un lado, el derecho a la personalidad está contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁹² e involucra el reconocimiento de los individuos o grupos de individuos como sujetos de derechos.⁴⁹³ Por su parte, el de identidad se entiende como el derecho de todo individuo *"a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la*

⁴⁹² **Artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).**

"Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

⁴⁹³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que: "... en lo que respecta al derecho a la personalidad jurídica, protegido en el artículo 3 de la Convención Americana, que el reconocimiento de ese derecho determina la existencia efectiva de sus titulares ante la sociedad y el Estado, lo que le permite gozar de derechos, ejercerlos y tener capacidad de actuar, lo cual constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado de conformidad con la Convención Americana. En atención a ello, necesariamente el Estado debe respetar y procurar los medios y condiciones jurídicas para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares. La falta del reconocimiento de la personalidad jurídica lesiona la dignidad humana, ya que niega de forma absoluta su condición de sujeto de derechos y hace a la persona vulnerable frente a la no observancia de sus derechos por el Estado o por particulares. Asimismo, su falta de reconocimiento supone desconocer la posibilidad de ser titular de derechos, lo cual conlleva la imposibilidad efectiva de ejercitar de forma personal y directa los derechos subjetivos, así como asumir plenamente obligaciones jurídicas y realizar otros actos de naturaleza personal o patrimonial.". Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de veinticinco de noviembre de dos mil, Serie C, número 70, párrafo 179.



sociedad y permiten identificarlo".⁴⁹⁴ Estos dos derechos, aunque tienen contenidos diferenciados, se relacionan con la tutela de características intrínsecas de las personas o colectividades, de tal manera que en el ámbito internacional se les considere "derechos personalísimos" vinculados con la dignidad humana.⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ Tesis aislada P. LXVII/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.—Dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual; entendiéndose por el primero, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos; a la propia imagen, como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; a la identidad personal, entendida como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público, por lo que al ser la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su psique, la autodeterminación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, la parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público. Por consiguiente, al constituir derechos inherentes a la persona, fuera de la injerencia de los demás, se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada o amenazada, como exigir del Estado que prevenga la existencia de eventuales intromisiones que los lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, «con número de registro digital:» 165821, página 7.

⁴⁹⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que: "Respecto al derecho a la identidad, esta Corte ha indicado que puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso. El derecho a la identidad puede verse afectado por un sinnúmero de situaciones o contextos que pueden ocurrir desde la niñez hasta la adultez. Si bien la Convención Americana no se refiere de manera particular al derecho a la identidad bajo ese nombre expresamente, incluye, sin embargo; otros derechos que lo componen. De esta forma, la Corte recuerda que la Convención Americana protege estos elementos como derechos en sí mismos, no obstante, no todos estos derechos se verán necesariamente involucrados en todos los casos que se encuentren ligados al derecho a la identidad. Además, el derecho a la identidad no puede reducirse, confundirse, ni estar subordinado a uno u otro de los derechos que incluye, ni a la sumatoria de los mismos. Ciertamente el nombre, por ejemplo, es parte del derecho a la identidad, pero no es su único componente. Por



652. Por otro lado y en relación con los derechos de asociación y reunión previstos en el artículo 9o. de la Constitución Federal, hemos considerado que el primero es complejo y garantiza, entre otros aspectos,⁴⁹⁶ la libertad de las personas para *crear* un nuevo ente jurídico con personalidad propia y distinta a la de sus asociados, a fin de perseguir un objeto o una finalidad lícita. El segundo se relaciona con la posibilidad de que las personas puedan "congregarse" o "agruparse" con otras, en un ámbito público o privado, también con una finalidad lícita y de manera pacífica. Aunque uno y otro pudieran guardar similitud en

otra parte, este tribunal ha indicado que el derecho a la identidad se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de autonomía de la persona (artículos 7 y 11 de la Convención Americana)". Opinión consultiva 24/17, de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 90.

⁴⁹⁶ De igual manera, hemos sostenido que este derecho protege tres dimensiones: (i) asociarse formando una organización o incorporándose a una existente; (ii) permanecer en la asociación o renunciar a ella; y, (iii) no asociarse. Tesis jurisprudencial P./J. 28/98 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.—La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de mil novecientos noventa y cinco, «con número de registro digital:» 200279, página 5.



tanto se relacionan con la interacción con otros individuos, no pueden confundirse: la libertad de asociación persigue la formación de una nueva persona con efectos jurídicos *continuos o permanentes*, mientras que la de reunión tiene una existencia *transitoria* que se despliega y agota al momento en que acontece físicamente.⁴⁹⁷

653. La precisión conceptual basta para evidenciar que no existe sustento para los planteamientos de la procuraduría. No es posible considerar que el precepto impugnado de la Constitución Política de la Ciudad de México haya inobservado los "límites o restricciones" que la Constitución Federal establece para que las personas se *asocien* con otras (objeto lícito y que se tratare de asuntos políticos del país, sólo podrán tomar parte los ciudadanos de la República), cuando lo que busca es reconocer derechos personalísimos de individuos o grupos. Mientras que el derecho a la personalidad jurídica o la identidad pretenden proteger aspectos o atributos intrínsecos que diferencian a una persona o comunidad de otras, los de asociación y reunión se refieren a la posibilidad de que interactúen con otros sujetos para fines específicos (sea la Constitución de una nueva entidad jurídica diferenciada, o una congregación específica). Unos y otros se refieren a ámbitos de reconocimiento, protección o libertad claramente distinguibles.

⁴⁹⁷ Tesis aislada 1a. LIV/2010 emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.—El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, «con número de registro digital:» 164995, página 927.



654. De igual manera, consideramos que no tiene sentido argumentar que existe una contradicción que genere inseguridad jurídica entre los contenidos previstos en el impugnado artículo 6o., apartado C, numeral 1, y el diverso 7o., apartado B, de la Constitución capitalina,⁴⁹⁸ cuando uno y otro se refieren a temas distintos. Es decir, dado que los preceptos se refieren a derechos distintos con ámbitos de protección específicos y diferenciados, no es posible considerar que regulan una misma situación de manera contradictoria o que genere inseguridad, como lo sostiene la Procuraduría General de la República.

655. En virtud de lo anterior, se reconoce la validez del artículo 6, apartado C, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

6. Reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar

656. La Procuraduría General de la República impugnó⁴⁹⁹ el artículo 6, inciso D, numeral 2, de la Constitución capitalina,⁵⁰⁰ porque en su opinión "dentro de su espectro hipotético podrían llegar a protegerse estructuras, manifestaciones y formas de convivencia que violentarían los derechos de las mujeres, concretamente la 'poligamia'". Sostiene que ello resultaría violatorio del principio de igualdad de género y generaría condiciones de discriminación contra la mujer, vulnerando así los artículos 4o., párrafo primero, de la Constitución Federal,⁵⁰¹ 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁵⁰² y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir,

⁴⁹⁸ **Artículo 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México** (ver nota 491).

⁴⁹⁹ En el concepto de invalidez que identifica como *quinto* (páginas 46 a 64 de la demanda).

⁵⁰⁰ **Artículo 6 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Ciudad de libertades y derechos

"...

"D. Derechos de las familias

"...

"2. Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado."

⁵⁰¹ **Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

⁵⁰² **Artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.**



Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer ("Convención de Belem do Pará").⁵⁰³

657. Tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México argumentaron que la Constitución Local no protege la poligamia, sino que la norma impugnada pretendió tomar como referencia el artículo 15 del Protocolo de San Salvador.⁵⁰⁴ Además, que la inclusión del término "*todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar*" fue empleado para ser acorde con el artículo 1o. constitucional sobre la prohibición de discriminación.

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

"a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

⁵⁰³ **Artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.**

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

⁵⁰⁴ **Artículo 15 del Protocolo de San Salvador.**

"Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado, quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.

"2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.

"3. Los Estados Partes mediante el presente protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

"a. Conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;

"b. Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;

"c. Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;

"d. Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad."



658. Este Tribunal Pleno considera que el argumento planteado por la procuraduría parte de una premisa falsa. De la redacción del artículo impugnado no se desprende un reconocimiento de las relaciones polígamas. Si bien el precepto local está redactado de forma amplia y pretende proteger a un mayor número de formas de comunidad familiar, ello no lleva automáticamente a concluir que la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce o acepta tales relaciones. Asumir que esa consecuencia se desprende de la normativa local sería tanto como sostener que la Constitución capitalina protege también la poliandria, las relaciones incestuosas, los matrimonios infantiles o incluso la esclavitud sexual. Es claro que no es así.

659. Abona a esta conclusión que el tema de las relaciones polígamas no fue abordado por la Asamblea Constituyente. Al contrario, del recuento de las dos sesiones en que fue discutida la porción impugnada,⁵⁰⁵ se desprende que la pretensión de los Constituyentes fue otorgarle rango constitucional a la pluralidad sexual, con la idea de fortalecer la protección que ya reciben en la ciudad las personas con preferencias sexuales diversas y que históricamente han sufrido discriminación de forma sistemática.

660. El objetivo del Constituyente capitalino es perfectamente compatible con la doctrina jurisprudencial que ha desarrollado esta Suprema Corte encaminada a extender la protección de la familia a todos los tipos de comunidad familiar, partiendo de la premisa que el concepto "familia" no es inmutable.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ En la primera sesión de la Asamblea Constituyente llevada a cabo el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, dos ciudadanos que participaron en la discusión en representación de la sociedad civil propusieron eliminar el plural del concepto "familias", contenido en el proyecto de Constitución presentado por el jefe de Gobierno. Esta propuesta estaba sustentada en la premisa de que "desde los comienzos de su historia" sólo ha habido un tipo de familia conformada por el esposo y la esposa con o sin hijos. También adujeron que sólo existe un tipo de familia y que las relaciones entre personas del mismo sexo "no reúne (sic) las características de una familia". Estas propuestas fueron discutidas y desechadas por los diputados constituyentes afirmando que esas posturas representaban una regresión en los derechos de las personas homosexuales, pues la inclusión del concepto de familias, en plural, busca institucionalizar la pluralidad y la diversidad que caracterizan a la población de la Ciudad de México. Asimismo, señalaron que la Corte ya había reconocido que no existe un modelo de familia ideal y que, en consecuencia, no debían reducir el espectro de protección. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Comisión Carta de Derechos, versión estenográfica de la sesión del veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, página 6.

⁵⁰⁶ Véase las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad 2/2010 y 8/2014, las ejecutorias de la Primera Sala en el amparo directo en revisión 1905/2012 y el amparo en revisión 581/2012, así como de la Segunda Sala en el amparo en revisión 710/2016.



661. El reconocimiento de las múltiples formas de convivencia familiar a nivel de una norma de rango constitucional local no tiene que estar acompañada de una previsión que establezca las estructuras o manifestaciones de convivencia que sí están prohibidas. No corresponde hacer esas referencias o precisiones cada vez que el Poder Constituyente enuncie un derecho. Además, se insiste, no se ha legislado aún y ni siquiera existe evidencia que apunte a que esa haya sido la intención del Constituyente Local. En ese sentido, sería completamente improcedente invalidar la igual protección en abstracto a todas las formas reconocidas de familia únicamente en razón de que ello podría desembocar en el establecimiento de relaciones polígamas.

662. En virtud de estas consideraciones, concluimos que son infundados los argumentos de la procuraduría en este punto y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 6, apartado D, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Apartado E

Impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

1. Impedimento en asuntos jurisdiccionales y electorales

663. La Procuraduría General de la República alega⁵⁰⁷ que el artículo 48, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México⁵⁰⁸ es inconstitucio-

⁵⁰⁷ En el concepto de invalidez que identifica como *trigésimo segundo* (páginas 259 a 268 de la demanda).

⁵⁰⁸ **Artículo 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

"...

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

"a) Promover el respeto de los derechos humanos de toda persona;

"b) Definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves;

"c) Iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos reconocidos por esta Constitución;



nal esencialmente por omitir regular o prever que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no podrá pronunciarse sobre aspectos jurisdiccionales y electorales, teniendo el Constituyente Local la obligación de incluir dicha previsión por tratarse de una competencia de ejercicio obligatorio en términos del artículo 102, apartado B, párrafo tercero,⁵⁰⁹ de la Constitución Federal.

664. Para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas, la Asamblea Constituyente alegó que los Constituyentes Locales no tienen obligación de reproducir textualmente cada uno de los párrafos de la Constitución Federal que se refieran a determinada competencia local, sino que basta la

"d) Formular recomendaciones públicas y dar seguimiento a las mismas, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas por las autoridades o las personas servidoras públicas, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa;

"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;

"f) Asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos ante las autoridades correspondientes en el ámbito de su competencia, a través de abogados, abogadas y otros profesionales;

"g) Propiciar procesos de mediación y de justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos;

"h) Ejercer al máximo sus facultades de publicidad para dar a conocer la situación de los derechos humanos en la ciudad, así como para divulgar el conocimiento de los derechos de las personas;

"i) Interponer acciones de inconstitucionalidad por normas locales de carácter general que contravengan los derechos reconocidos por esta Constitución;

"j) Elaborar y publicar informes, dictámenes, estudios y propuestas sobre políticas públicas en las materias de su competencia;

"k) Establecer delegaciones en cada una de las demarcaciones territoriales para favorecer la proximidad de sus servicios, promover la educación en derechos humanos, propiciar acciones preventivas y dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones;

"l) Rendir informes anuales ante el Congreso y la sociedad sobre sus actividades y gestiones, así como del seguimiento de sus recomendaciones; y

"m) Las demás que determinen esta Constitución y la ley."

⁵⁰⁹ **Artículo 102 de la Constitución Federal.**

"...

"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.



normativa federal. Por su parte, el jefe de Gobierno sostuvo que no es necesario que la norma impugnada reprodujera el contenido de la Constitución Federal ni siquiera parcialmente porque, en ejercicio de su autonomía, la Ciudad de México puede regular en su Texto Constitucional lo establecido en la Constitución Federal pero sin exceder sus parámetros.

665. Como se ve, en este apartado el problema a dilucidar es definir si resulta inconstitucional que el artículo impugnado omita prever expresamente que el organismo local protector de derechos humanos tiene prohibición para pronunciarse sobre aspectos jurisdiccionales y electorales.

666. El argumento de la procuraduría asume que la norma local debió preverlo por tratarse de una competencia de ejercicio obligatorio, en virtud de que la Constitución Federal así lo establece. Por tanto, corresponde analizar si esa premisa es correcta, para lo que se toma en cuenta el contenido del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, en cuyo párrafo primero establece que 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.

667. Ese primer párrafo se refiere tanto al organismo federal creado por el Congreso de la Unión (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) como a los estatales o locales que deben crear las entidades federativas.

"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.

"...

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



668. El segundo párrafo de esa norma inicia con "*los organismos a que se refiere el párrafo anterior*" y a continuación regula lo relativo a las recomendaciones públicas, mientras que su tercer párrafo establece expresamente que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

669. El tercer párrafo vuelve a referirse a "*estos organismos*" lo que nos conduce a interrogarnos respecto de qué o cuáles organismos habla. La respuesta a esa pregunta la arroja precisamente su interpretación a la luz de lo dispuesto por los párrafos primero y segundo que se refieren a los organismos protectores de derechos humanos, es decir, tanto federal como locales, pues en todo momento la norma se refiere a ambos tipos de órganos en su respectivo ámbito de su competencia.

670. Como la propia Constitución Federal privó a las comisiones locales expresamente de la atribución para conocer de asuntos relacionados con las materias electoral y jurisdiccional, resulta innecesario que la Constitución Política de la Ciudad de México prevea expresamente dicha proscripción.⁵¹⁰ En efecto, conforme a la Constitución Federal es claro que no está en el ámbito de competencia de las entidades federativas ni, por supuesto, de la Ciudad de México, regular más allá de la competencia definida en el propio Texto Constitucional, lo que evidencia que contrario al dicho de la procuraduría, no era necesario que la Asamblea Constituyente reiterara la proscripción constitucional, interpretación que es acorde con lo dispuesto por los artículos 41 y 133 constitucionales que exige que todas las normas jurídicas que emanen de la Constitución Federal –como es la Constitución capitalina– se apeguen a sus disposiciones.

671. No pasa inadvertido que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal dispone que "*las Constituciones de las entidades federativas esta-*

⁵¹⁰ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013 sostuvimos que el mecanismo de protección no jurisdiccional se sustenta en un esquema de facultades y prohibiciones expresas derivadas de la Constitución Federal para que su ejercicio sea uniforme, es decir, para que operen con las mismas permisiones y restricciones. Además, explicamos que por disposición expresa de la Constitución Federal los actos de naturaleza electoral y jurisdiccional están excluidos del ámbito de competencia de estos órganos, páginas 24 y 25.



blecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos"; sin embargo, estimamos que la autonomía de que se encuentran revestidos los organismos de protección de los derechos humanos no faculta a los legisladores a regular en contra de las proscripciones expresamente previstas en la Constitución Federal. Además, la redacción de esa norma evidencia que el Poder Reformador de la Constitución únicamente vinculó a los Constituyentes Locales a establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

672. De ahí que se concluya que la Asamblea Constituyente no estaba obligada a replicar la prohibición para conocer asuntos electorales y jurisdiccionales porque, se reitera, la competencia de los organismos protectores de derechos humanos enunciada de manera positiva y negativa (exclusión de las materias electoral y jurisdiccional) ya está en la Constitución Federal y debe acatarse en términos de su artículo 133, por lo que la omisión reprochada al Constituyente Local no podría asumirse como una permisión.

673. En todo caso, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal no impone la obligación de legislar en determinada forma o sentido ni mucho menos la de repetir la prohibición. Tampoco lo hacen su artículo 122 ni los artículos transitorios del decreto de la reforma publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

674. En consecuencia, es infundado el argumento de la promovente respecto de la omisión alegada.

2. Violaciones graves a derechos humanos

675. Respecto de este tópico, la procuraduría alega esencialmente⁵¹¹ que al permitir que el organismo protector de derechos humanos local defina los supuestos en que se considerará que existen violaciones graves a los derechos humanos, el artículo 48, numeral 4, inciso b), de la Constitución Local viola la

⁵¹¹ En el concepto de invalidez que identifica como *trigésimo primero* (páginas 252 a 259 de la demanda).



facultad que el artículo 102, apartado B, último párrafo, de la Constitución Federal reservó en forma exclusiva a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar hechos que constituyan ese tipo de violaciones.

676. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México adujeron que la facultad reservada a nivel federal para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la de **investigar** hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. En cambio, la Constitución Local otorgó la facultad de **definir** los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves, lo que evidencia que no existe la invasión de competencias alegada.

677. El problema jurídico a dirimir en este apartado consiste en determinar si el hecho de que la norma impugnada prevea que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tenga la facultad de **definir los supuestos** en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves invade la facultad exclusiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de **investigar los hechos** que pueden constituir violaciones graves. Esta problemática surge precisamente por la confrontación entre la regulación de ambos supuestos como se advierte a continuación:

Constitución Política de la Ciudad de México	Constitución Federal
<p>"Artículo 48 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México "..." "4. Son atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos: "..." "b) Definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves."</p>	<p>"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. "..."</p>



"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."

678. Como se advierte de la transcripción anterior, el párrafo décimo primero del apartado B del artículo 102 constitucional faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **a investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos**, aclarando que puede ejercer esa atribución cuando así lo estime conveniente, o bien, cuando se lo solicite 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 Locales. La norma local, en cambio, faculta al organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México a **definir los supuestos** en que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves.

679. Para determinar si la facultad otorgada al órgano local invade la federal, debemos identificar el significado de las expresiones "investigar hechos" en la Constitución Federal y "definir supuestos" en la Constitución capitalina.

680. Para tal efecto, consideramos necesario atender a los antecedentes relevantes de la facultad de investigación prevista actualmente en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, toda vez que para estudiar las diversas instituciones jurídicas resulta de gran utilidad acudir a su historia.

681. El antecedente más remoto de regulación constitucional de la investigación de hechos que pudieran constituir violaciones graves de derechos humanos se encuentra en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución de mil novecientos diecisiete,⁵¹² de cuyo texto se advierte que la posibilidad de inves-

⁵¹² **Artículo 97 de la Constitución Federal (texto original publicado el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete)**

"...



tigación se encontraba a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se reducía a los siguientes supuestos: (i) averiguación de conductas de un Juez o Magistrado federal; (ii) **violación de alguna garantía individual**; (iii) violación del voto público; y, (iv) delitos castigados por la ley federal.

682. El seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete se publicó una reforma a la Constitución Federal en materia política,⁵¹³ que eliminó la referencia a la investigación relacionada con delitos federales, subsistiendo los demás supuestos antes referidos.

683. La siguiente reforma esencial a la norma constitucional en comento ocurrió el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro⁵¹⁴ que reguló dos supuestos de facultad de investigación: (i) violación del voto público;

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal."

⁵¹³ **Artículo 97 de la Constitución Federal (reforma publicada el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete)**

"...

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión; o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

"La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."

⁵¹⁴ **Artículo 97 de la Constitución Federal (decreto publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro)**

"...



y, (ii) violación **grave** de alguna garantía individual.⁵¹⁵ Fue la primera ocasión que el Poder Reformador de la Constitución introdujo el adjetivo "grave" para calificar el tipo de violación que podría ser investigada; sin embargo, no existe en el proceso legislativo alguna razón que evidencie con claridad la intención de calificar de esa manera las violaciones a garantías individuales susceptibles de ser investigadas.

684. La última reforma trascendente para los efectos que nos ocupan al artículo 97 de la Constitución Federal ocurrió el trece de noviembre de dos mil siete que, con motivo de la reforma electoral, eliminó la facultad de investigación para hechos que constituyeran violaciones al voto público.⁵¹⁶

685. La lectura del texto del artículo 97 en sus respectivas reformas únicamente arroja la siguiente información respecto de la facultad de investigación a que ahora nos referimos:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal.

"La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes. ..."

⁵¹⁵ Esta reforma también estableció que la averiguación de conductas de Jueces o Magistrados federales es competencia del Consejo de la Judicatura Federal, pero se mantuvo la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación la solicite.

⁵¹⁶ **Artículo 97 de la Constitución Federal (reforma publicada el trece de noviembre de dos mil siete)**

"...

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, **únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual**. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal. ..."



a) **Titular de la facultad:** Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) **Objeto de investigación:** En general se otorgó para investigar un hecho o hechos que, según la norma vigente, pudieran ser violaciones a garantías individuales, delitos del orden federal, violaciones al voto público, o bien, conductas de Jueces o Magistrados federales.

Respecto del objeto de investigación en la parte que interesa conviene hacer dos precisiones: (i) la norma constitucional refiere a violaciones a **garantías individuales**;⁵¹⁷ y, (ii) fue hasta la reforma de mil novecientos noventa y cuatro cuando se introdujo el adjetivo "graves" para calificar las violaciones a las garantías individuales.

c) **Quién puede solicitarla:** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado.

686. Sin embargo, no existió alguna otra norma constitucional o legal que definiera el procedimiento, contenido o características de la investigación, sino que dichas cuestiones se regularon por este Alto Tribunal en las resoluciones adoptadas en los casos en que se ejerció esa facultad.

687. Como la procuraduría propone una invasión a la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de investigación de *violaciones graves*, estimamos de especial relevancia comprender ese concepto. Para tal efecto conviene atender al contenido de dos de nuestras resoluciones: la del Caso Aguas Blancas y la del Caso Puebla.

688. En el **Caso Aguas Blancas**⁵¹⁸ marcamos ciertas pautas para valorar en qué casos las violaciones que motivaban nuestra intervención en términos del artículo 97 de la Constitución Federal se consideraban graves, a saber:

⁵¹⁷ La referencia a garantías individuales obedecía a que la anterior redacción del artículo 1o. de la Constitución Federal refería a ese concepto y no a derechos humanos como actualmente lo hace.

⁵¹⁸ Solicitud de ejercicio de facultad de investigación 3/1996.



a) Que se trate de hechos generalizados, consecuentes a un estado de cosas, acaecidos en una entidad o región determinados.

b) Que se trate de acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, no se logren controlar por la actitud de la propia autoridad.

c) Que las propias autoridades encargadas de la protección de la población que gobiernan hayan sido quienes produjeron o propiciaron actos violentos para obtener una respuesta disciplinada.

d) Que frente a un desorden generalizado, las autoridades hubieren sido omisas, negligentes o impotentes para encausar las relaciones pacíficas de la comunidad o indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

e) Que se intentare lograr la impunidad de las autoridades a través de la cultura del engaño, la maquinación y el ocultamiento propiciado por la propia autoridad.

689. En el **Caso Puebla**⁵¹⁹ se agregaron otras hipótesis:

a) La investigación es predominantemente de orden fáctico y la averiguación no tiene por objeto constreñirse a indagar la vigencia o el respeto irrestricto al principio de legalidad estrechamente entendido, de los actos de autoridad denunciados; ni se constriñe a actos de autoridad materializados documentalmente.

b) La génesis de la facultad se hace pensando en situaciones que resultan exorbitantes a una situación ordinaria o incluso prevista legal y específicamente.

c) La facultad indagatoria puede comprender uno o varios hechos de distinto orden (singular o plural), materializados de distintas maneras (documental o cualquier otra) y no debe ceñirse a determinar si se encuentran fundados y motivados, sino que debe procurar su valoración en conjunto desde una perspectiva garantista y no meramente legalista.

⁵¹⁹ Solicitud de ejercicio de facultad de investigación 2/2006.



d) La gravedad de la violación es una cuestión valorativa sujeta a innumerales variables que no se puede hacer en abstracto, sino que se debe realizar en función de los casos sujetos a investigación.

e) La gravedad puede ser calificada además con los siguientes supuestos:

- Que la violación a las garantías individuales sea perpetrada por la autoridad.
- Que la violación no atienda al número de personas en contra de quienes se cometió, sino que debe ser analizada de manera sistemática, es decir, con base en un plan o intención específica de las autoridades.
- Que exista una violación a garantías individuales de una persona en particular a través de una acción concertada de las autoridades estatales encaminada a romper los principios del federalismo, división de poderes, o estructura democrática, rectores de nuestro sistema jurídico constitucional.
- Que el hecho o hechos investigados impliquen por sí mismos una amenaza al orden social, al Estado de derecho o a la convivencia misma de la sociedad, sin importar si son generalizados o no.

690. Sin embargo, en la resolución emitida en el **Caso Atenco**⁵²⁰ aclaramos que, contrario a lo que se había venido sosteniendo en casos anteriores, la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, constitucional no tiene carácter de extraordinaria, sino que se trata de una facultad ordinaria que debe ser ejercida no por la excepcionalidad derivada de su naturaleza no jurisdiccional, ni mucho menos por la poca periodicidad con la que se ha ejercido, **sino por la gravedad de los hechos que motiven su intervención.**

691. Para la calificación de la gravedad tomamos en cuenta los criterios adoptados en los Casos **Aguas Blancas y Puebla**; sin embargo, estimamos que **dejaron de ser útiles para resolver los llamados que la sociedad**

⁵²⁰ Solicitud de ejercicio de facultad de investigación 3/2006.



exige a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional: que no se limite a investigar hechos y a descubrir responsables, sino que también se defina y dé contenido a derechos humanos fundamentales a fin de coadyuvar con las restantes instituciones encargadas de la tutela de tales derechos.

692. Así, se concluyó que el examen debe tomar en cuenta: (i) si existió o no una violación a garantías definiendo y, en su caso, dando contenido a los derechos; y, (ii) en el caso de concluir afirmativamente, si tal violación se puede considerar grave en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la forma de vida de la comunidad.

693. Finalmente, en el **Caso Guardería ABC** establecimos que los precedentes en que la Suprema Corte ha ejercido la facultad de investigación se pueden clasificar en tres grandes tipos:

a) Cuando se presenta una violación perpetrada por la autoridad estatal a las garantías individuales o derechos humanos de un grupo de individuos, sea por acción u omisión.

b) Cuando se trata de una violación a garantías individuales sin atender al número de personas, sino a la manera sistemática y generalizada en que éstas se llevan a cabo, esto es, mediante la existencia de un plan o intención específica de las autoridades, o bien evitando su generalización.

c) Cuando la violación grave de garantías individuales se produce en perjuicio de un particular, a través de una acción y omisión concertada de las autoridades estatales, encaminadas a romper con los principios del federalismo y división de poderes, rectores del sistema jurídico constitucional.

694. La exposición anterior revela la dificultad que generó la falta de definición constitucional respecto del concepto "*violaciones graves a garantías individuales*", labor que emprendimos a lo largo de diversos precedentes. Si bien no existe una definición como tal, existen parámetros suficientes que ayudaron en cada caso sometido a nuestro conocimiento a definir si procedía o no el ejercicio de tal facultad.



695. Con base en las explicaciones anteriores podemos sostener que, en general, la facultad a que nos hemos venido refiriendo goza de las siguientes características:

a) Puede ser solicitada únicamente por determinados sujetos o autoridades del Estado legitimados constitucionalmente para tales efectos.

b) Se trataba de una facultad ordinaria que debía ser ejercida no por la excepcionalidad derivada de su naturaleza no jurisdiccional, ni mucho menos por la poca periodicidad con la que se ha ejercido, sino por la gravedad de los hechos que motiven su intervención.

c) La investigación recae sobre hechos.

d) La violación puede ser cometida por acción u omisión.

e) La violación puede recaer sobre una persona o sobre un grupo generalizado.

f) La violación debe ser cometida por autoridades.

g) Se debe verificar si la violación ha sido sistemática y generalizada, esto es, mediante la existencia de un plan o intención específica de las autoridades.

h) La violación puede estar encaminada a romper con los principios del federalismo y división de poderes, rectores del sistema jurídico constitucional.

i) Se debe atender al impacto que los hechos pudieron tener en la forma de vida de la comunidad.

j) Se debe verificar y definir el contenido de los derechos afectados.

696. Lo hasta aquí expuesto nos conduce a considerar que la introducción a la Constitución Federal de la facultad de investigación obedeció a la necesidad y obligación de que el Estado hiciera frente a las demandas sociales que exigen el reconocimiento de que, a través de las autoridades que lo represen-



tan, ha incurrido en hechos u omisiones en perjuicio de una persona o de un grupo generalizado afectando de manera sistemática la vida de la comunidad y, además, responda por ello.

697. Para corroborar el aserto anterior se estima conveniente tener en cuenta que de acuerdo con los artículos 39⁵²¹ y 41⁵²² de la Constitución Federal, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Por ello, todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio, siendo los poderes públicos el medio a través del cual se ejerce dicha soberanía.

698. Conforme a estas premisas resulta claro que la cesión que el pueblo hizo para que sea el Estado quien ejerza la soberanía que originalmente le corresponde, conlleva la correlativa obligación de que las autoridades actúen dentro del marco de sus atribuciones haciendo únicamente aquello que les está permitido –y omitiendo aquello que les está prohibido– de manera que se garantice el respeto irrestricto de los derechos de que los gobernados son titulares. De esta manera se logran preservar además, entre otras cuestiones, valores que un Estado democrático debe procurar como la justicia, la confianza, la estabilidad, la seguridad, el orden y la paz social.

699. La confianza depositada al Estado exige el cumplimiento eficiente de la función encomendada y el respeto de los derechos reconocidos constitucionalmente. Cuando deja de actuar en beneficio de la preservación de la vida en comunidad transgrediendo grave y sistemáticamente los derechos de las personas que la conforman atentando contra los valores que originalmente está destinado a preservar, se genera un estado de irritación y descontento social que le exige reconocer que actuó fuera del marco ordinario de sus atribuciones

⁵²¹ **Artículo 39 de la Constitución Federal.**

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

⁵²² **Artículo 41 de la Constitución Federal.**

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."



violando la confianza que le fue depositada para ejercer la soberanía nacional y preservar el Estado de derecho.

700. El Poder Reformador de la Constitución consideró que los principios rectores del sistema jurídico constitucional exigen que el Estado responda a tal irritación y descontento social actuando en consecuencia, pues si los titulares de la soberanía nacional cedieron su ejercicio para que el poder público se instituya en su beneficio, no en su perjuicio, corresponde a las autoridades que lo representan exigir la investigación de las conductas a fin de restaurar la confianza, el orden y la paz sociales.

701. De lo anterior se puede concluir que la facultad de investigación se instituyó como medio de control para investigar casos de gran envergadura y sumamente complejos por sus implicaciones políticas y sociales, lo que se corrobora si se toma en cuenta que su ejercicio puede ser solicitado únicamente por determinados sujetos involucrados en la vida política del país, a saber: el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las entidades federativas, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. Es decir, más que un medio para la defensa de los derechos de los ciudadanos, es una herramienta o mecanismo de corte socio-político que, por supuesto, puede derivar en el rendimiento de cuentas y búsqueda de la verdad respecto de violaciones a derechos humanos cometidos contra los ciudadanos.

702. Incluso, el Poder Reformador de la Constitución estableció que las resoluciones emitidas como resultado del ejercicio de la facultad de investigación no tenían carácter vinculatorio, sino que su peso derivaba de la legitimación de que goza su órgano emisor, quien por su actuar ordinario como Tribunal Constitucional tiene legitimación social sirviendo como un medio de presión para que las autoridades actuaran dentro de su ámbito de atribuciones.

703. Ahora, mediante reforma constitucional del diez de junio de dos mil once el Constituyente Permanente quitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales para otorgársela a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, precisando que la facultad de la Comisión tendría las siguientes características: (i) su objeto es investigar hechos que constituyan violaciones graves de **derechos**



humanos,⁵²³ y (ii) se inicia a juicio del propio órgano constitucional o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, del gobernador de un Estado, el jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal o de las Legislaturas Locales.

704. Del proceso legislativo que dio origen a esa reforma se advierte que únicamente migró la facultad de investigación que anteriormente tenía esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues se estimó una medida congruente con la reforma en materia de derechos humanos para fortalecer a dicho órgano.⁵²⁴

705. De esta manera estimamos que la migración de dicha facultad de un órgano a otro no modificó su carácter en tanto mecanismo para investigar casos de gran envergadura y sumamente complejos por sus implicaciones políticas y sociales, sino que, por el contrario, persiguió fortalecer la investigación de hechos de esa naturaleza otorgando la atribución al órgano constitucional altamente especializado en materia de derechos humanos.

706. Sentadas las bases anteriores se toma en cuenta que, como quedó expuesto anteriormente, la Norma Constitucional Local impugnada otorga a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México la facultad de "*definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves*". Para conocer el alcance de dicha disposición y determinar si invade la facultad que ahora tiene la Comisión Nacional a que se ha venido haciendo referencia, se estima necesario conocer su contexto normativo.

707. El artículo 48 de la Constitución capitalina regula a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México como el organismo encargado de la

⁵²³ La expresión garantías individuales utilizada anteriormente en el artículo 97 constitucional fue modificada por el concepto derechos humanos precisamente en el contexto de la reforma constitucional publicada el diez de junio de dos mil once.

⁵²⁴ Así se advierte por ejemplo de la discusión llevada a cabo el ocho de abril de dos mil diez ante la Cámara de Senadores (Revisora) y de la declaratoria del primero de junio de dos mil once, que culminó en el decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



protección, promoción y garantía de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, la Constitución Local y las leyes y que, además, conocerá de las quejas por violaciones a derechos humanos causadas por **entes públicos locales**.

708. El numeral 4 de ese precepto legal –en que se ubica la norma impugnada– establece cuáles son sus atribuciones y obligaciones en su respectivo ámbito de competencia, afirmación que se corrobora con la lectura de los incisos que lo comprenden, de los que se desprende que podrán ser ejercidas respecto de autoridades locales y por derechos reconocidos en la Constitución Local. Incluso los incisos f) y j) refieren expresamente a actuaciones dentro de su ámbito competencial.

709. En el caso que nos ocupa destaca lo dispuesto por el inciso b) –por constituir la hipótesis impugnada– que se refiere precisamente a la facultad de la Comisión Local de **definir los supuestos** en que las violaciones a derechos humanos se considerarán graves, así como lo dispuesto por el inciso c), que le otorga **la facultad de iniciar e investigar**, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones de los derechos reconocidos en esa Constitución.

710. En dichas hipótesis, la Asamblea Constituyente distinguió claramente entre dos supuestos o atribuciones **atendiendo precisamente al ámbito de competencias de la Comisión de Derechos Humanos capitalina**, uno que le permite **definir los supuestos** en que las violaciones a derechos humanos se considerarán graves y otro que la autoriza a **investigar hechos** para esclarecer presuntas violaciones a los derechos reconocidos por la Constitución Local.

711. Sobre esas bases, consideramos que la procuraduría incurre en una confusión al asumir que cuando la norma impugnada faculta al organismo protector de derechos humanos local a definir supuestos que puedan constituir violaciones graves a derechos humanos, implícitamente lo está facultando ya sea a ejercer la facultad de investigación que el Poder Reformador de la Constitución estableció como medio de control por parte de los órganos políticos y de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya sea a someter a ésta última a las definiciones que dé el organismo local. En ambas hipótesis la apreciación es incorrecta.



712. La facultad de investigar hechos con que cuenta cualquier organismo de derechos humanos deriva de lo dispuesto por el párrafo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal conforme al que las Legislativas de las entidades federativas establecerán organismos de protección de los derechos humanos que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos.

713. Es decir, conforme a dicha disposición constitucional, todos los organismos locales de protección de los derechos humanos tienen, **dentro de su ámbito de competencia**, la facultad de investigar hechos que puedan constituir violaciones a los derechos humanos, atribución que se erige en beneficio de los gobernados con la finalidad de que puedan acudir ante el organismo de la entidad federativa en que residan a formular las denuncias respectivas de manera que no queden sin investigación las conductas, actos u omisiones que estimen transgresoras de sus derechos, lo que evidencia que **se trata de un medio de protección de derechos**. Esta es la atribución a que se refiere el artículo 48, numeral 4, inciso c), de la Constitución capitalina.

714. Tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como los organismos locales protectores de derechos humanos cuentan con facultades para investigar hechos que constituyan violaciones a derechos humanos en su respectivo ámbito de competencia, investigación que precisamente en ejercicio de sus respectivas competencias los puede llevar a concluir que la violación advertida es grave. Este es justamente el **mecanismo de protección y defensa de los derechos humanos** a que se refiere el párrafo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal cuando establece que "*los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano conocerán de quejas contra 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*".

715. Ahora, la facultad prevista por la norma impugnada de **definir los supuestos** en que las violaciones a derechos humanos se considerarán graves sólo faculta al *ombudsperson* local a **fijar, delimitar y precisar** los casos, supuestos o hipótesis en que habrá de considerarse que alguna violación a dere-



chos humanos por una autoridad local se estimará grave, tanto es así que la propia Asamblea Constituyente fue explícita en que la facultad de definir se refiere a supuestos [inciso b)], mientras que la de investigar se refiere a hechos [inciso c)].

716. Las diferencias específicas entre el medio de protección de derechos previsto en el artículo 102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal y la facultad de investigación de hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos a que se refiere su último párrafo radican en: (i) quién puede activarlo; y, (ii) su naturaleza uno se erige como medio para la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos (artículo 102, apartado B, párrafo primero) y otro como un mecanismo de corte socio-político que, como se dijo, puede derivar en el rendimiento de cuentas y búsqueda de la verdad respecto de violaciones a derechos humanos cometidos contra los ciudadanos (artículo 102, apartado B, último párrafo).

717. En efecto, mientras la facultad de investigación a que se refiere el último párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal puede ser activada sólo por los sujetos a que se refiere esa hipótesis normativa precisamente por su utilidad en casos de gran envergadura y sumamente complejos por sus implicaciones políticas y sociales, el mecanismo o medio de protección y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos permite que todos los organismos protectores de esos derechos (nacional o locales) investiguen hechos de los que conozcan con motivo de las denuncias que les presenten los ciudadanos por estimar vulnerados sus derechos, pudiendo culminar, por supuesto, con una resolución que estime que el caso sometido a su conocimiento es una violación grave, en el entendido que en los casos en que dicha denuncia también coincida con una investigación que se encuentre ejerciendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este órgano conocerá en exclusiva de los hechos respectivos.

718. Sobre estas bases, estimamos que la norma impugnada faculta al organismo local a precisar los supuestos o hipótesis jurídicas que se pueden considerar graves para el efecto de contar con un criterio objetivo que le genere certeza sobre en qué casos podrá concluir, **en el ámbito de su competencia**, que existió violación grave de derechos humanos en la Ciudad de México, con-



clusión a la que puede arribar tras haber ejercido la facultad que le corresponde en términos de los artículos 102, apartado B, párrafo primero de la Constitución Federal y 48, numeral 4, inciso c), de la Constitución capitalina por haber sido activado su mecanismo de protección de derechos con motivo de una denuncia ciudadana. Incluso, consideramos que dicha definición tiene además relevancia para un efecto en particular dentro de las atribuciones de la ciudad, relativo a la determinación de los casos en que el Instituto de la Defensoría Pública Local podrá solicitar al Poder Judicial Local que decrete medidas provisionales para evitar daños irreparables de las personas [artículo 51, numeral 5, inciso d)].⁵²⁵

719. De ahí que concluyamos que el artículo 48, numeral 4, inciso b), no invade la atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de investigar hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos, pues únicamente faculta a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México a definir, enunciar o precisar los supuestos o hipótesis jurídicas que serán violaciones a derechos humanos de carácter grave para las cuestiones que establece la propia Constitución Local en su ámbito de competencia.

720. Estimamos importante aclarar que esta interpretación y conclusión no permiten, en modo alguno, que las determinaciones del organismo protector de derechos humanos de la capital contravenga o contraríe las definiciones o conceptualizaciones que señale la Comisión Nacional de Derechos Humanos para efecto de determinar las violaciones graves. Es decir, las determinaciones de la Comisión Local no pueden limitar ni restringir las calificaciones que a su vez pudiera hacer la Comisión Nacional en términos del artículo 102, apartado B, constitucional. Se reitera, la norma impugnada únicamente aplica para el ámbito local y para los efectos que hemos señalado con anterioridad.

⁵²⁵ **Artículo 51 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Instituto de Defensoría Pública

"...

"5. La persona titular del instituto será electa cada cuatro años por un Consejo Ciudadano mediante concurso público de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La ley establecerá la estructura y organización del instituto, mismo que tendrá entre sus atribuciones, las siguientes:

"...

"d) Solicitar medidas provisionales al Poder Judicial Local en caso de violaciones graves y urgentes de derechos humanos, y cuando sean necesarias para evitar daños irreparables de las personas."



721. Por tanto, ante lo infundado del concepto de invalidez en examen, se reconoce la validez constitucional del artículo 48, numeral 4, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

3. Violación al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos

722. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega en su demanda⁵²⁶ que los artículos 48, numeral 4, inciso e), y 36, apartado B, numeral 4,⁵²⁷ ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México violan la obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos, su garantía, tutela efectiva y el derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional para su protección, al permitir que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México promueva ante la Sala Constitucional Local un juicio de restitución obligatoria por recomendaciones aceptadas y no cumplidas a fin de que se emitan medidas para su ejecución. Arriba a esa conclusión proponiendo diversos argumentos que giran en torno a dos ideas fundamentales:

a) Porque impiden que los ciudadanos interpongan recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

b) Porque se desvirtúa la naturaleza de las comisiones.

723. Tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que quienes promueven una queja ante el organismo de protección de derecho a nivel local cuentan con la posibilidad de que la

⁵²⁶ En el concepto de invalidez que identifica como *primero* (páginas 13 a 24).

⁵²⁷ **Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"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."



Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda conocer en última instancia de las inconformidades que al efecto promueva (mediante los recursos de queja e inconformidad), mientras que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no cuenta con tal posibilidad y, que por tal motivo, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos se trata de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional a su favor para la protección de los derechos de las personas en la entidad, cuya finalidad es erigirse en una garantía para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por éste, ya que se trata de un procedimiento innovador que permitirá la tutela efectiva y justiciabilidad de los derechos humanos, quedando a salvo la posibilidad de que quienes hayan presentado la queja, puedan interponer los recursos de queja o impugnación.

724. De los argumentos referidos líneas arriba, estimamos que el sintetizado con el inciso b) es fundado y suficiente para declarar la invalidez de las normas impugnadas como a continuación se demuestra.

725. La lectura de la demanda evidencia que la Comisión Nacional afirma, en esencia, que el juicio de restitución obligatoria se traduce en una intromisión de los poderes públicos en la calificación de recomendaciones emitidas por los organismos protectores de los derechos humanos cuando, por su naturaleza, el Poder Judicial Local no está facultado para pronunciarse al respecto, máxime que esta Suprema Corte ha considerado que si las autoridades tienen la responsabilidad de cumplir una recomendación es por su fuerza moral. Además, propone que permitirlo llevaría no sólo a desincentivar su aceptación, sino también a impedir el avance en su cumplimiento porque los órganos judiciales podrían dar por cumplida una recomendación sin que lo esté, o bien, considerarla de imposible cumplimiento.

726. Para resolver ese planteamiento conviene tener en cuenta que tanto la Primera⁵²⁸ como la Segunda⁵²⁹ Salas de este Alto Tribunal han analizado la naturaleza de los organismos protectores de los derechos humanos arribando esencialmente a las siguientes conclusiones:

⁵²⁸ Amparos en revisión 426/2013 y 488/2015.

⁵²⁹ Amparos en revisión 1066/2015, 255/2017 y 648/2017.



a) Que se trata de órganos autónomos e independientes de los tres poderes, cuya finalidad primordial es la investigación de quejas presentadas en relación con violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos.

b) Emiten recomendaciones que pueden o no ser aceptadas por las autoridades pero que, en todo caso, siempre tienen obligación de dar respuesta de manera fundada y motivada.

c) En caso que de negativa, la autoridad que no acepta puede ser llamada a la Cámara de Senadores u órgano legislativo local a efecto de explicar el motivo de su actuar.

d) Desde que se elevó a rango constitucional la existencia de estos organismos se ha señalado que las recomendaciones son no vinculantes pues descansan en su fuerza moral.

e) Si bien el esquema de protección que brindan estos organismos es similar al juicio de amparo por cuanto a que ambos tienen por objeto tutelar los derechos humanos, lo cierto es que su esquema de funcionamiento es diverso en tanto se pretende que su función sea ágil y autónoma al no estar sujeta a validación recursiva e incluso, por su naturaleza, las recomendaciones no tienen la fuerza vinculante de una sentencia dictada tras la tramitación de un juicio.

f) Un aspecto importante de la naturaleza de las comisiones de derechos humanos es funcionar de manera ágil y rápida ante alegadas violaciones de ese tipo de derechos, así como en su prevención, promoción y protección.

g) Pretender que las recomendaciones sean impugnables en amparo obstaculizaría que los organismos realicen su función de manera ágil y autónoma, pues el posible cumplimiento de la recomendación, en caso de ser aceptada, se encontraría sujeto a su posterior validación.

h) Las comisiones de derechos humanos constituyen un medio eficaz de protección jurídica de los derechos humanos que no sustituye –ni su finalidad



es sustituir– a los recursos de naturaleza judicial, sino que los apoyan y complementen.

i) La Constitución Federal prevé distintos medios de protección de derechos que no guardan una relación de prevalencia o jerarquía entre sí, sino de complementariedad. Cada medio responde a una lógica específica: el sistema permite que ambas instituciones cumplan la responsabilidad que tienen encomendada.

j) El objetivo de la complementariedad es que una garantía permita la protección del orden constitucional en aquellos supuestos en los que acorde a su naturaleza, no se puede llevar a cabo dicho control a través de otra garantía.

k) El papel de las comisiones de derechos humanos no es el de reemplazar o duplicar otras instituciones estatales con poderes coercitivos, sino supervisar y estimularlas a respetar y garantizar los derechos humanos de la población.

727. Así, conforme a los precedentes tanto de la Primera como de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, es clara la naturaleza del *ombudsperson* y el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, lo que en las resoluciones respectivas condujo a concluir que por su naturaleza, el cumplimiento de una recomendación no puede ser sometida a control judicial (a través del juicio de amparo).

728. La razón esencial de la decisión radica en que existen diversos medios para hacer efectiva la protección de los derechos humanos y el *ombudsperson* pertenece al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, destacando que entre los medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección rige el principio de complementariedad, que parte de la idea de que tanto la protección de la Constitución como las garantías constitucionales son complementarias entre sí, pues la intención de que coexistan en un orden jurídico determinado es que procuren una defensa de naturaleza integral, por lo que cada uno de los mecanismos actúa en momentos distintos. Al no existir jerarquía entre las garantías constitucionales sino un principio de complementariedad, debe concluirse que la validez de la determina-



ción que se adopte a través de cada una no podrá sujetarse a un posterior análisis en otra.

729. Sentadas las bases sobre el origen y naturaleza de las comisiones de derechos humanos procede verificar si las normas impugnadas alteran el sistema constitucional no jurisdiccional de su protección. De su lectura se advierte que prevén la existencia de un juicio específico a tramitarse ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México denominado "*juicio de restitución obligatoria de derechos humanos*", dándonos noticia, cuando menos, de las siguientes características:

a) Quién puede iniciarlo: La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

b) Contra qué procede: Por recomendaciones aceptadas no cumplidas.

c) Qué efectos tiene: Establecer medidas para su ejecución.

730. Ahora, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal, las recomendaciones públicas que emitan los organismos protectores de derechos humanos tienen la característica y cualidad de ser no vinculatorias.

731. Esa norma también establece que cuando las recomendaciones emitidas **no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos**, las autoridades respectivas adquieren la obligación de fundar, motivar y hacer pública su negativa. También establece que la Cámara de Senadores –o en sus recesos la Comisión Permanente– **o las Legislaturas de las entidades federativas**, podrán llamar según corresponda, a solicitud de dichos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan a efecto de explicar el motivo de su negativa.

732. Conforme a esa hipótesis normativa, con las recomendaciones que emitan los organismos protectores de derechos humanos puede ocurrir lo siguiente: (i) que sean aceptadas y cumplidas; (ii) que sean aceptadas y no cumplidas; y, (iii) que no sean aceptadas (y, por tanto, no haya cumplimiento que verificar).



733. Tanto para los casos en que las autoridades se nieguen a aceptar las recomendaciones como para aquellos en que habiéndolas aceptado se nieguen a cumplir, la Constitución Federal les impuso la obligación de fundar, motivar y hacer pública su negativa.

734. El Poder Reformador de la Constitución agregó un mecanismo adicional: que los organismos protectores –tanto nacional como locales– acudan con los órganos legislativos respectivos –Senado o Legislaturas Locales– solicitando llamen a las autoridades responsables a comparecer a fin de explicar el motivo de su negativa.

735. Como se ve, la Constitución Federal prevé un mecanismo compatible con el sistema de protección constitucional no jurisdiccional de derechos humanos para que los organismos encargados de su protección procuren tanto la aceptación de sus recomendaciones como el cumplimiento de aquellas aceptadas a pesar de no tener la fuerza vinculante de una sentencia, mecanismo que, por cierto, fue introducido al Texto Constitucional con motivo de la reforma de once de junio de dos mil once con la que se pretendió garantizar aún más el cumplimiento de las recomendaciones⁵³⁰.

736. En nuestra opinión, ese mecanismo es acorde a la naturaleza del sistema de protección constitucional no jurisdiccional de derechos humanos al que pertenecen las comisiones de derechos humanos, afirmación que encuentra sustento en que en dicha reforma constitucional se preservó el carácter no vinculatorio de las recomendaciones, es decir, se decidió mantener su fuerza basada en una autoridad moral.

737. Si entre los propósitos de las comisiones de derechos humanos se encuentra el de complementar los medios de tutela de los derechos humanos

⁵³⁰ Esta conclusión también se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 30/2017, en que consideramos que con la finalidad de dotar de mayor fuerza a las recomendaciones que siguen sin ser en sentido estricto vinculantes para las autoridades o servidores públicos, la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once agregó la obligación de los servidores públicos de responder las recomendaciones, así como de fundar, motivar y hacer pública su negativa. También se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o de los Congresos Locales de llamar a comparecencia a las autoridades para explicar su negativa.



con un mecanismo alternativo al jurisdiccional, consideramos que permitir el acceso judicial a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para hacer efectivas sus decisiones es contrario a su naturaleza, máxime que adicionalmente a los mecanismos no jurisdiccionales existen medios jurisdiccionales para que las personas que consideren transgredidos sus derechos los hagan efectivos.

738. No pasa inadvertido que en esta resolución sostuvimos que la Ciudad de México cuenta con libertad configurativa, es decir, que al igual que el resto de las entidades federativas, es libre para crear mecanismos, arreglos y disposiciones novedosas; sin embargo, en dicho apartado también quedó claro que esas facultades pueden ser ejercidas mientras no contradigan o sean incompatibles con el contenido de la Constitución Federal. En esa medida, estimamos que la conclusión a la que aquí se ha arribado no desconoce dicha libertad configurativa, sino que el ejercicio legislativo emprendido por la Asamblea Constituyente en este caso en particular pasó por alto los principios y reglas que al respecto previó la Constitución Federal.

739. Por las razones expuestas concluimos que los artículos 36, apartado B, numeral 4, y 48, numeral 4, inciso e), ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México son inconstitucionales y, por ende, procede declarar su invalidez.

Apartado F

Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México

740. La Procuraduría General de la República expone diversos argumentos⁵³¹ que cuestionan la validez de algunas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México vinculadas con el control constitucional en la capital, que giran en torno a las siguientes ideas fundamentales:

⁵³¹ En los conceptos de invalidez que identifica como *segundo* (páginas 26 a 38), *vigésimo cuarto* (páginas 191 a 202) y *vigésimo quinto* (páginas 202 a 207).



a) ¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?

b) ¿La Constitución Política de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas no sólo cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución Local?

c) ¿Puede la Ciudad de México establecer medios locales de control constitucional que tengan por objeto contrastar un acto o norma locales no sólo contra la Constitución capitalina, sino también frente al parámetro de regularidad constitucional?

d) ¿Es constitucionalmente válido que la Ciudad de México establezca acciones de inconstitucionalidad en su Constitución Local? De ser así, ¿puede autorizar que la invalidez que en su caso se declare tenga efectos generales?

e) ¿La Ciudad de México puede crear la acción efectiva de protección de derechos como parte de los medios de control constitucional en la capital?

741. Por razones de método y claridad en la exposición analizaremos esos planteamientos en dos apartados:

1. "Parámetro de regularidad constitucional local" y control constitucional por inaplicación

742. La procuraduría alega que el artículo 4, apartado A, numeral 6,⁵³² de la Constitución Política de la Ciudad de México viola los artículos 1o., 40 y 41 de la

⁵³² **Artículo 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos.

"A. De la protección de los derechos humanos



Constitución Federal porque altera el parámetro de regularidad constitucional definido por la Suprema Corte, pues pretende delimitar desde una norma constitucional pero de nivel local, la forma en que se conforma.

743. Explica que, por definición de esta Suprema Corte, el parámetro de regularidad constitucional comprende tanto las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales, como el ejercicio de interpretación y control que sobre ellas se efectúe, lo que evidencia que no puede ser modificado ni alterado por las entidades federativas porque su definición e integración es facultad exclusiva del Poder Reformador de la Constitución y su interpretación corresponde a los tribunales federales. Además, sostiene que cuando la norma impugnada introduce al ejercicio de control los derechos humanos reconocidos en la Constitución capitalina (además de los reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales), está afectando el parámetro de regularidad constitucional porque permite su inaplicación cuando el Poder Reformador de la Constitución fue contundente en establecer en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que las normas de derechos humanos reconocidas son las de ese ordenamiento y las de los tratados internacionales. Agrega que también resulta inconstitucional permitir que las autoridades jurisdiccionales inapliquen normas por estimarlas contrarias a la Constitución Local.

744. Todo lo anterior lo sustenta prácticamente en las explicaciones dadas por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2015 y concluye que son exactamente aplicables al caso que nos ocupa.

745. Finalmente, plantea que la regla prevista en el precepto impugnado para inaplicar normas con base en jurisprudencia se refiere únicamente a la internacional pero excluye la de la Suprema Corte. Además, dice que también

"...

"6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen."



resulta inconstitucional que prevea una jerarquía indebida entre el principio pro persona y los demás principios interpretativos sobre derechos humanos señalados en la Constitución Federal, así como por haber incluido como principios rectores de los derechos humanos la no regresividad, la complementariedad y la integralidad.

746. Sobre este tema, tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sostuvieron, en síntesis, que el artículo impugnado no modifica el orden de prelación del parámetro de regularidad constitucional y que la inclusión de los derechos que consagra la Constitución capitalina es válida, pues la Constitución Política de la Ciudad de México debe establecer las normas y garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia. Esta afirmación deriva de las obligaciones que para todas las autoridades señalan los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, de las obligaciones específicas de la ciudad en su diverso 122, apartado A, y en términos del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

747. Argumentan asimismo que el artículo impugnado es constitucional, pues sólo establece la obligación de todos los Jueces y órganos jurisdiccionales capitalinos de aplicar el control de la Constitución Federal y de los tratados de los que México es Parte. Asimismo, que la incorporación de principios como el de complementariedad, no regresividad e integralidad es coherente con la Constitución Federal. Que la legislación local ya tenía desde dos mil once una disposición que le daba obligatoriedad a la jurisprudencia internacional de los tribunales, cuya jurisdicción haya sido reconocida por México, por lo que no haberla reproducido en la Constitución capitalina hubiera constituido un acto regresivo respecto de la protección a los derechos humanos.

748. El jefe de Gobierno también dijo que la ausencia de una referencia expresa a la obligatoriedad de la jurisprudencia de los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación no implica su desconocimiento, pues –a la luz del principio de complementariedad de las normas– esa jurisprudencia sigue siendo vigente y obligatoria para los órganos jurisdiccionales de la ciudad.

749. Como se ve, la procuraduría considera que el artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución capitalina es inconstitucional por dos razones



esenciales: (i) porque permite a la Ciudad de México "crear" un parámetro de regularidad constitucional local que suma las normas de derechos humanos que ya integran el denominado *parámetro de regularidad constitucional federal* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales), a los derechos humanos reconocidos a nivel local (en la Constitución Local y las leyes que de ella emanen); y, (ii) porque permite que las autoridades jurisdiccionales de la capital inapliquen las normas contrarias a la Constitución de la ciudad y las leyes que de ella emanen.

750. Antes de entrar en materia, estimamos que la procuraduría confunde dos instituciones jurídicas, pues en sus impugnaciones se refiere indistintamente (i) al parámetro de regularidad constitucional; y, (ii) al ejercicio de control constitucional que pueden emprender los Jueces locales teniendo como referente las normas de derechos humanos que lo integran, confusión que resulta indispensable aclarar por trascender al examen de validez constitucional del sistema de impugnación constitucional local.

751. Uno y otro concepto se refieren a aspectos diferentes. A partir de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once hemos considerado que el término *parámetro de regularidad constitucional* se refiere al conjunto de normas relativas a los derechos humanos reconocidos en favor de las personas en los Estados Unidos Mexicanos,⁵³³ mientras que el ejercicio de control constitucional a cargo de los juzgadores se refiere a la labor que efectúan al analizar si un acto jurídico o norma en particular son o no contrarios a las normas de derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional.

752. En palabras sencillas, **una cosa son los derechos humanos reconocidos en favor de las personas y otra muy distinta la actividad de revisar si cierto acto o norma es o no contrario a esos derechos humanos.**

⁵³³ Así lo sostuvimos, por ejemplo, en la contradicción de tesis 21/2011-PL: "Por último, es importante resaltar desde el apartado que ahora nos ocupa, que el tres de septiembre de dos mil trece este Tribunal Pleno se pronunció sobre el alcance del artículo 1o. de la Constitución Federal, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en el sentido de que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte, al no relacionarse entre sí en términos jerárquicos por ser inherentes a la persona, integran un catálogo de derechos que funcionan como un parámetro de regularidad constitucional.", página 16.



753. Como hemos reconocido a lo largo de nuestra jurisprudencia, la reforma al artículo 1o. constitucional de junio de dos mil once amplió el catálogo de derechos humanos reconocidos en México, al disponer que las personas en nuestro país gozarán de los derechos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales de los que el Estado es Parte, considerando **que todas las autoridades del país deben reconocerlos y privilegiarlos con independencia de la fuente que los prevea, lo que implica que los actos que emitan deben ser coherentes con su contenido.**

754. En otras palabras, a partir de dicha reforma, el catálogo de derechos humanos comprende tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en la Constitución Federal como los previstos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, en el entendido de que las normas relativas no se relacionan entre sí en términos jerárquicos. Esto es lo que hemos denominado *parámetro de regularidad constitucional*.

755. Conforme a nuestras interpretaciones, la definición, existencia y contenido de dicho parámetro de regularidad constitucional vincula a todas las autoridades del Estado Mexicano, lo que evidencia que irradia en todos los niveles de Gobierno (Federal, estatal y municipal) y vincula a todos los poderes públicos u órganos de autoridad a reconocer y privilegiar los derechos humanos que lo componen en los actos que emitan en ejercicio de sus respectivas competencias.

756. Así, por ejemplo, los Poderes Legislativos están obligados a respetar los derechos humanos del parámetro de regularidad constitucional al aprobar leyes; las autoridades administrativas deben observarlo al emitir cualquier acto administrativo; los órganos reguladores con autonomía constitucional deben considerarlo al ejercer sus funciones. Como lo marca el artículo 1o., todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, sin excepción, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos humanos.

757. Muy diferente es el control de normas y actos que es la actividad a cargo de los Jueces consistente en el examen y la labor de interpretación para decidir si una norma o acto es o no contrario a los derechos humanos y que, por supuesto, efectúan en el ámbito de sus respectivas competencias, destacando



que hemos reconocido que dicho ejercicio se debe emprender de forma distinta según se trate de Jueces que conozcan de juicios ordinarios de legalidad o de juicios de constitucionalidad.⁵³⁴

758. En resumen, entendemos por **parámetro de regularidad constitucional** la totalidad o conjunto de normas que reconocen los derechos humanos de que gozan las personas en nuestro país que no se vinculan entre sí en términos jerárquicos, mientras que por **ejercicio de control hemos entendido** la actividad a cargo de los juzgadores de verificar si un acto o norma jurídica transgrede o no algún derecho de ese parámetro.

759. Despejada la imprecisión de conceptos en que incurre la procuraduría analizamos sus planteamientos.

¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?

760. En este apartado únicamente examinamos los argumentos con que la procuraduría cuestiona (i) la manera en que se han reconocido los derechos humanos en la capital; y, (ii) la posibilidad de que la Constitución Local denomine a esos derechos, en su conjunto, como *parámetro de regularidad constitucional local*.

761. Dicho "parámetro local" está previsto en el artículo 4o., apartado A, numeral 1,⁵³⁵ de la Constitución capitalina que establece, por un lado, que en la

⁵³⁴ Así lo sostuvimos, al resolver los expedientes varios 912/2010 y varios 1396/2011.

⁵³⁵ **Artículo 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos.

"A. De la protección de los derechos humanos.

"1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local."



Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales suscritos y ratificados, en la Constitución Local y en las normas generales y locales⁵³⁶ y, por otro, que los derechos humanos, en su conjunto, conforman el *parámetro de regularidad constitucional local*.⁵³⁷

762. Estimamos que la redacción de la primera parte de esa norma, es decir, la que refiere a los derechos humanos de que podrán gozar las personas en la Ciudad de México –estableciendo que serán tanto los ya reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como los reconocidos en la Constitución Local y en las normas generales y locales– es desafortunada pero no por ello inconstitucional.

763. El respeto de las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y en las convenciones internacionales suscritas por el Estado Mexicano deriva de lo dispuesto expresamente por el artículo 1o. constitucional, cuya observancia obligatoria permea en todos los órdenes jurídicos del país: federales, estatales o municipales. Por tanto, no es posible sostener que para que dichas normas de derechos humanos tengan plena vigencia en una entidad federativa en particular –en este caso, de la Ciudad de México– se requiera disposición expresa de alguna norma local, ni siquiera de una de rango constitucional local.

764. Aun sin esa disposición, no sería válido para una autoridad local –con independencia del poder público a que se encuentre adscrita o de su carácter autónomo– sostener que está autorizada a dejar de tutelar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las normas internacionales respectivas porque, se reitera, el artículo 1o., segundo párrafo, constitucional lo dispone expresamente.

⁵³⁶ Sobre este aspecto es conveniente mencionar que el artículo octavo transitorio, segundo párrafo, de la Constitución capitalina, establece: "... La ley constitucional en materia de derechos humanos y sus garantías desarrollará los derechos humanos, principios y mecanismos de exigibilidad reconocidos por esta Constitución. ..."

⁵³⁷ Cabe aclarar que si bien este precepto no fue señalado como impugnado por la Procuraduría General de la República, lo cierto es que sus argumentaciones están dirigidas a cuestionar su constitucionalidad, además de que esta Suprema Corte advierte que forma parte del sistema normativo al que se refiere ampliamente en su demanda, por lo que su estudio también debe abordarse.



765. En relación con la interpretación de esa norma constitucional federal nuestra línea jurisprudencial ha sido consistente en cuanto a que, en México, todas las personas son titulares de esos derechos humanos ya reconocidos a nivel de la Constitución Federal, tanto es así que, al resolver la contradicción de tesis 293/2011 sostuvimos que, con independencia de su jerarquía, ambas normas son igualmente válidas y exigibles por constituir el concepto que entonces denominamos: *parámetro de regularidad constitucional* y que ha permeado en nuestros precedentes posteriores, en el entendido que el alcance de dicha vinculación incluye por supuesto a las entidades federativas, que por el solo hecho de formar parte del Pacto Federal están sometidas en todo momento a la Carta Magna.

766. Esto es lo que nos lleva a considerar desafortunada la redacción de la primera parte del artículo 4o., apartado A, numeral 1, impugnado porque, en nuestra opinión, podría incluso no referir al reconocimiento de los derechos que ya integran el *parámetro de regularidad constitucional* –integrado por los derechos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales– y no por ello dejarían de ser inherentes a la esfera jurídica de las personas en la Ciudad de México ni mucho menos podrían dejar de ser observados y respetados por todas las autoridades capitalinas.

767. El simple hecho de que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México decidiera incorporar a la disposición impugnada que los capitalinos también gozarán de los derechos que ya les están reconocidos por la Constitución Federal por integrar el *parámetro de regularidad constitucional* no la torna, de suyo, inconstitucional, precisamente porque sólo hace un reconocimiento expreso de algo que ya de por sí resulta obligatorio en términos del artículo 1o. constitucional para todas las autoridades en nuestro país, incluidas por supuesto las de la Ciudad de México. **Lo ahí dispuesto es sólo una declaración** de que los derechos que integran el *parámetro de regularidad constitucional* también son exigibles por las personas en la Ciudad de México frente a todas las autoridades capitalinas.

768. La norma impugnada también establece que las personas en la ciudad gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Local, disposición que, en consistencia con lo que se ha venido sosteniendo en esta resolu-



ción, estimamos válida porque las entidades federativas y, por supuesto, la Ciudad de México, tienen la facultad de ampliar, desarrollar y potenciar los derechos fundamentales y crear nuevos con la condición de que no se opongan a reconocidos por la Constitución Federal y los tratados.

769. Estas mismas razones nos llevan a declarar infundados los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵³⁸ con que pretende evidenciar que el artículo octavo transitorio, párrafo primero, de la Constitución Local⁵³⁹ es inconstitucional al disponer que los derechos que en algún momento fueron reconocidos en el Distrito Federal también formarán parte del catálogo de derechos de la Constitución capitalina en aras de garantizar el principio de progresividad, pues, si como se demostró, las Constituciones de las entidades federativas pueden ampliar derechos o incluso crearlos, es claro que también pueden determinar qué derechos previamente reconocidos en el orden jurídico local gozan de estatus constitucional local y, por tanto, se encuentran protegidos localmente, aun cuando para ello se emplee la fórmula legislativa adoptada en el artículo transitorio referido.

770. Sin embargo, estimamos que la segunda parte del artículo 4, apartado A, numeral 1, impugnado, que establece que "*los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local*" sí es inconstitucional, pues como hemos sostenido a lo largo de nuestra doctrina jurisprudencial, el parámetro de regularidad constitucional únicamente está constituido por las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es Parte y las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, no son competentes para referirse a él de una manera distinta a la concebida por el Poder Constituyente Nacional.

771. Sobre esa base, concluimos que no es posible que las autoridades legislativas locales, ni siquiera una Asamblea Constituyente, denominen o utilicen

⁵³⁸ Concepto de invalidez *tercero* (páginas 31 a 37) de la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵³⁹ **Artículo octavo transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"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."



en su normatividad el término *parámetro de regularidad constitucional*. En primer lugar, porque **esa conceptualización** ha sido empleada únicamente para referir y evidenciar la obligatoriedad simultánea de las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales y, por tanto, dicha terminología o concepto no les está disponible. En segundo lugar, porque permitir que empleen esa misma denominación para aludir a la creación de un *parámetro de regularidad constitucional* pero calificado con el adjetivo **local** genera incertidumbre en las autoridades locales en lo general pero, de manera destacada, en el **ejercicio de control** que emprendan las autoridades jurisdiccionales capitalinas.

772. Por estas razones es que hoy consideramos inválida la disposición que establece que, en la Ciudad de México, "*los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local*".

773. Es cierto que, como quedó aclarado, una cosa es el *parámetro de regularidad constitucional* y otra muy distinta el ejercicio de control sobre las normas que lo componen; sin embargo, reiteramos, permitir la subsistencia de la mencionada porción normativa podría llevar a las autoridades locales –en lo general– a pensar que las normas de derechos humanos que integran el *parámetro de regularidad constitucional* (federal) les son disponibles cuando no es así y, segundo, porque podría incidir en la manera en que los Jueces capitalinos habrán de realizar el ejercicio de control siempre que los ciudadanos hagan exigibles sus derechos por las vías jurisdiccionales respectivas.

774. Este Tribunal Pleno estima necesarias dos aclaraciones. La primera, que **la invalidez de la porción normativa enunciada no implica que los derechos humanos reconocidos para las personas en la Ciudad de México** –tanto en la Constitución Federal, como en los tratados, la Constitución Local, las leyes generales y las leyes locales– **dejen de ser obligatorios y/o exigibles**, sino únicamente que no es posible denominarlos parámetro de regularidad constitucional local. La segunda, que **esta determinación tampoco implica un pronunciamiento sobre las facultades que tienen los Jueces en la capital al emprender el ejercicio de control**, pues ese es un aspecto que se analizará en los apartados siguientes.



775. En las relatadas circunstancias y ante lo parcialmente fundado de los planteamientos de la procuraduría, lo procedente es reconocer la validez del artículo octavo transitorio, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como del diverso 4, apartado A, numeral 1, del mismo ordenamiento, hecha excepción de la expresión "los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local" que debe invalidarse por inconstitucional.

776. Por otra parte, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno proponía declarar la validez del artículo 4, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa "*generales*". Sin embargo, una mayoría de **siete Ministros** votó en contra de dicha propuesta y por la invalidez del precepto impugnado. De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal⁵⁴⁰ y 72 de la ley reglamentaria,⁵⁴¹ al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez del precepto impugnado, se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017, respecto de dicha porción normativa.

¿La Constitución Política de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución Local?

777. Analizamos ahora si, como afirma la procuraduría, el artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución Local es inconstitucional por permitir a los Jueces locales inaplicar normas jurídicas cuando las consideren transgresoras de los derechos humanos de la Constitución Federal y los tratados internacionales, y de los reconocidos en la propia Constitución de la Ciudad, argumento que esencialmente basa en las consideraciones que sostienen la resolución dictada en la acción de inconstitucionalidad 75/2015.

⁵⁴⁰ **Artículo 105 de la Constitución Federal** (ver nota 329).

⁵⁴¹ **Artículo 72 de la ley reglamentaria** (ver nota 330).



778. Antes de emprender el examen respectivo consideramos necesario destacar los diversos referentes normativos del artículo constitucional hoy impugnado, a saber: (i) las autoridades jurisdiccionales de la ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad; (ii) al hacerlo deberán favorecer la protección más amplia para las personas; y, (iii) deberán dejar de aplicar una norma contraria a: (a) la Constitución Federal y los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, y (b) la Constitución de la ciudad.

779. De las características antes apuntadas estimamos conveniente destacar, en primer lugar, que se dirige a todas las autoridades jurisdiccionales en la capital, es decir, sujeta tanto a los juzgadores que conocen de procesos competencia del Poder Judicial Local, como a los que tramitan y resuelven procesos que no son competencia de ese poder como sucede por ejemplo con los juicios de lo contencioso administrativo local.

780. Su referente normativo es de obligación, pues vincula a esos sujetos a ejercer control de constitucionalidad y convencionalidad en los asuntos de su conocimiento –y, por supuesto, competencia– definiendo que tal ejercicio se constriñe únicamente a dejar de aplicar una norma que resulte contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los tratados internacionales, a la jurisprudencia internacional, a la Constitución capitalina y a las leyes que de ella emanen.

781. Es decir, la norma impugnada regula el ejercicio de control de constitucionalidad a cargo de todos los Jueces locales, independientemente de si su competencia es para resolver juicios de legalidad o de constitucionalidad.

782. Ahora, al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2015 sostuvimos esencialmente que el ejercicio de control sobre las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional ya está previsto y definido en la Constitución Federal y, por tanto, las entidades federativas no tienen competencia para reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirlo, máxime que dicha regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas.



783. Hoy reiteramos esa postura advirtiendo que si bien el texto de la norma precisa que el ejercicio de control de constitucionalidad a cargo de las autoridades jurisdiccionales capitalinas únicamente tendrá por objeto o alcance que **en el caso concreto de su conocimiento dejen de aplicar la o las normas que pudieran ser violatorias de derechos humanos** tanto en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la jurisprudencia internacional, **esto es** (lo que en nuestra doctrina jurisprudencial hemos denominado *control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*), lo cierto es que su regulación constitucional no le está disponible al legislador, simplemente porque esa obligación deriva de la propia Constitución Federal y su interpretación por este Alto Tribunal.

784. En otras palabras, advertimos que el legislador local incorporó al texto de la norma impugnada la obligación que este Alto Tribunal impuso a todos los juzgadores del país que conocen procesos ordinarios de legalidad de ejercer el modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de las normas de derechos humanos de la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es Parte, pues estableció que los Jueces capitalinos están obligados a dejar de aplicar la norma jurídica que les resulte contraria. Sin embargo, aunque reiterativa de la obligación que este Alto Tribunal ha considerado existe a cargo de todos los juzgadores del país respecto del ejercicio de control de convencionalidad de las normas de derechos humanos que integran el parámetro de regularidad de constitucionalidad, dicha disposición es inconstitucional no sólo porque su regulación no es materia de competencia de las autoridades locales, sino porque además, su redacción da lugar a confusión sobre si las autoridades jurisdiccionales locales pueden ejercerlo directamente frente a las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional e incluso respecto de los efectos que pueden imprimir a sus sentencias.

785. La norma impugnada únicamente reitera a los juzgadores capitalinos su obligación de emprender un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad sin establecer algún tipo de reglamentación o matiz que permita inferir la alteración a la manera de ejercer el control jurisdiccional y, si bien anteriormente en esta resolución sostuvimos que no toda alusión, referencia o replica de una disposición federal genera por sí misma la inconstitucionalidad de la norma que la contiene, en el caso de la norma ahora examinada consideramos que mantener la mención al ejercicio de control de convencionalidad podría generar



incertidumbre no sólo sobre qué tipo de control pueden emprender los juzgadores locales en los asuntos de su conocimiento, sino también bajo qué modelo y con qué efectos pueden hacerlo, situación que precisamente se pretendió evitar desde que se falló la acción de inconstitucionalidad 75/2015 en que, como se dijo, decidimos que el ejercicio del control del *parámetro de regularidad constitucional* ya está previsto y definido por la Constitución Federal sin que las Legislaturas puedan reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirlo, pues "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 a los derechos humanos en el Estado Mexicano, se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas".

786. En cambio, declarar su invalidez en nada afecta a la obligación que ya tienen todos los juzgadores del país –incluidos los de la Ciudad de México– de ejercer el control difuso de convencionalidad en los casos que así lo ameriten y en el ámbito de su competencia, pues ésta deriva de lo dispuesto por los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su cumplimiento no está supeditado a que la prevean las Constituciones Locales.

787. En otras palabras, no porque se elimine del texto de la Constitución capitalina la referencia a la atribución de los Jueces de la Ciudad de México de ejercer control difuso de convencionalidad respecto de las normas de derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional cuando se requiera, podrán dejar de hacerlo, simplemente porque al igual que el resto de las autoridades jurisdiccionales del país, esa obligación les resulta vinculante por el simple hecho de así disponerlo los artículos 1o. y 133 del Pacto Federal.

788. Sobre esas bases consideramos válido que la disposición de la Constitución Política de la Ciudad de México impugnada establezca que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad podrán dejar de aplicar normas contrarias a la Constitución Política de la Ciudad de México.

789. En virtud de lo anterior, estimamos que la Constitución Política de la Ciudad de México (al igual que las del resto de las entidades federativas) **puede válidamente ordenar a sus órganos jurisdiccionales que al ejercer sus fun-**



ciones tomen en cuenta los derechos humanos reconocidos e incorporados en la Constitución capitalina.

790. Finalmente, la procuraduría plantea que (i) la regla para inaplicar normas con base en jurisprudencia prevista en la norma impugnada se refiere únicamente a la internacional pero excluye la de la Suprema Corte, lo que resulta inconstitucional; (ii) la norma impugnada prevé una jerarquía indebida entre el principio pro persona y los demás principios interpretativos sobre derechos humanos señalados en la Constitución Federal; y, (iii) es igualmente inconstitucional introducir la complementariedad, la integralidad y la no regresividad como principios rectores de los derechos humanos a pesar de que éstos no se advierten en el texto del artículo 1o. constitucional.

791. En relación con estos argumentos estimamos conveniente precisar que algunos de ellos no se dirigen a impugnar el artículo 4, apartado A, que hemos venido analizando, sino que lo cuestionado se prevé en el artículo 4, apartado B, numerales 1 y 3,⁵⁴² que no fueron expresamente señalados como impugnados en la demanda; sin embargo, como se proponen argumentos contra su contenido, con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria,⁵⁴³ corregimos el error en su cita para examinar los razonamientos de la actora y resolver la cuestión efectivamente planteada

792. Por lo que hace al primer cuestionamiento, estimamos que los argumentos de la procuraduría son insuficientes para declarar su invalidez, pues la

⁵⁴² **Artículo 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos.

"...

"B. Principios rectores de los derechos humanos

"1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.

"...

"3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona."

⁵⁴³ **Artículo 39 de la ley reglamentaria.**

"Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."



omisión de referir a la jurisprudencia de la Suprema Corte no implica su posible inobservancia simplemente porque esa obligación deriva directamente de los artículos 94 de la Constitución Federal y 217 de la Ley de Amparo y, por tanto, no se requiere que las Constituciones de cada entidad federativa la repliquen.

793. Respecto al segundo, estimamos que el mandato de que en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos se favorezca en todo tiempo la protección más amplia para las personas encuentra fundamento en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal que también se dirige a todas las autoridades de este país. En esa medida, los juzgadores locales no podrían dejar de atender a este principio interpretativo que se erige como regla máxima, además de que se refiere a la aplicación e interpretación de esas normas por todas las autoridades de la Ciudad de México y no se limita a las funciones jurisdiccionales, como erróneamente afirma la procuraduría.

794. En tercer lugar, en nuestra opinión los principios de complementariedad, integralidad y no regresividad no son sino elementos que componen los principios rectores que la Constitución Federal dispone deben ser observados por todas las autoridades del Estado Mexicano al cumplir las obligaciones generales de protección, respeto, garantía y promoción de los derechos humanos.

795. Por todo lo anterior, se considera parcialmente fundado el segundo concepto de invalidez esgrimido por la Procuraduría General de la República y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 4, apartado B, numerales 1 y 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México y se declara la invalidez parcial del artículo 4, apartado A, numeral 6, en la parte que señala: "... y convencionalidad, ... la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en ... y las leyes que de ella emanen."

2. Medios locales de control de constitucionalidad

796. En este apartado se analizan los argumentos a través de los que la procuraduría propone esencialmente que: (i) los medios de control constitucional local no pueden invalidar actos o normas interpretando el alcance de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados inter-



nacionales; (ii) la Constitución Política de la Ciudad de México no puede establecer acciones de inconstitucionalidad ni mucho menos autorizar que, en su caso, la invalidez declarada tenga efectos generales; y, (iii) la acción de protección efectiva de derechos como medio de control constitucional local es inconstitucional, planteamientos que serán abordados en ese orden.

¿Puede la Ciudad de México establecer medios locales de control constitucional que tengan por objeto contrastar un acto o normas locales no sólo contra la Constitución capitalina, sino también frente al parámetro de regularidad constitucional?

797. La solución a este cuestionamiento exige tener claridad respecto de los siguientes aspectos:

a) Si las entidades federativas pueden establecer medios locales de control constitucional.

b) Las violaciones que se pueden plantear a través de éstos.

798. Esta Suprema Corte ya ha resuelto que las entidades federativas pueden establecer medios de control constitucional a nivel local. En la controversia constitucional 16/2000 reconocimos la validez del "juicio de protección de derechos humanos" instaurado en el Estado de Veracruz. La Constitución analizada en aquella época establecía en su artículo 4o., párrafo segundo, por una parte, que *"toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen ..."*, es decir, que los habitantes de esa entidad federativa gozarían de los derechos establecidos o reconocidos en todos esos cuerpos jurídicos (lo que equivale, según se explicó líneas arriba, a que dicha entidad estableció su "parámetro de constitucionalidad local"). Por otra parte, esa Constitución Local señalaba que *"las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derecho humanos"*.



799. A la luz de estos textos determinamos que el juicio de protección referido era constitucionalmente válido en el entendido de que *"la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de la Constitución Local, es decir, en la protección de los derechos humanos previstos en la misma, sin contar, lógicamente, con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Federal"*, toda vez que *"el Tribunal Supremo, a través de su Sala Constitucional, carece de competencia y resulta constitucionalmente incompetente para resolver sobre la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, es decir, sobre el apego o no de los mismos a la Constitución Federal"*.

800. Esta decisión se sustentó, principalmente, en el criterio prevaleciente en aquel tiempo de que los Jueces locales **no podían bajo ninguna circunstancia realizar control constitucional de actos o normas, ya que según la interpretación constitucional de esta Suprema Corte vigente en ese momento, se trataba de una facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación.**⁵⁴⁴ Por tanto, era lógico, tal y como se afirmó en dicho precedente, que los juzga-

⁵⁴⁴ Véanse las tesis jurisprudenciales –ya interrumpidas y, por tanto, sin efectos– P./J. 74/99 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.—El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que '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.'. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de mil novecientos noventa y nueve, «con número de registro digital:» 193435, página 5 y P./J. 23/2002, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.—De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral



dores locales con funciones de control constitucional local, debían circunscribirse a la protección de derechos previstos localmente, porque de lo contrario estarían invadiendo atribuciones cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a los tribunales federales.

801. Posteriormente, estando ya en vigor la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once y habiendo reinterpretado el artículo 133 en relación con el 1o. constitucional en el expediente varios 912/2010, fallamos la acción de inconstitucionalidad 8/2010 en la que se sostuvo que las entidades federativas tienen libertad configurativa para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como de los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en la entidad, **siempre que se observe el marco federal**. También dijimos que el establecimiento de estos órganos de control y los sistemas de impugnación correspondientes tienen por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los poderes estatales en cuanto a su régimen interior, así como **la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal**.⁵⁴⁵

y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de dos mil diez, «con número de registro digital:» 165367, página 22.

⁵⁴⁵ Acción de inconstitucionalidad 8/2010 y las jurisprudencias: tesis P./J. 22/2012 (10a.) emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada



802. Dicho criterio se adoptó bajo el nuevo entendimiento de esta Suprema Corte en torno a la habilitación para los Jueces de las entidades federativas de practicar el control de constitucionalidad de normas. Si bien no fuimos explícitos en señalar que los medios de control locales podrían ocuparse de violaciones a los derechos humanos previstos en el parámetro de regularidad constitucional, no descartamos del todo esa posibilidad.

803. Hoy la Procuraduría General de la República cuestiona precisamente esa posibilidad. Argumenta que la Sala Constitucional de la Ciudad de México, al sustanciar los medios de control constitucional locales a su cargo (se refiere particularmente a la acción de inconstitucionalidad y al juicio de protección efectiva de derechos), no puede concluir que una norma de la ciudad es contraria directamente al parámetro de regularidad constitucional, sino que debe constreñirse a contrastarla únicamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Local.

804. Si bien en el expediente varios 912/2010 sostuvimos que los Jueces locales pueden realizar el control constitucional de normas, **inaplicándolas** cuando estimen que vulneran el parámetro de regularidad constitucional, **nos referimos a los casos en que el tema de constitucionalidad de normas apa-**

entidad; de ahí que los Congresos respectivos tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, sin que ello implique, por sí mismo, una afectación a la esfera de los Poderes Legislativo o Ejecutivo estatales, siempre que se observe, desde luego, el marco federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de dos mil doce, «con número de registro digital:» 2001871, página 288 y tesis P./J. 23/2012 (10a.) emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL. La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de dos mil doce, «con número de registro digital:» 2001870, página 288.



recía o se planteaba de manera "incidental" en los procesos que sustentan o tramitan los Jueces ordinarios locales al conocer de asuntos de legalidad. Es decir, en aquellos procesos en los que la litis del asunto no se centra en definir la constitucionalidad de una norma general, sino la decisión de cualquier otro punto de derecho en las distintas competencias o ramas del derecho en la justicia ordinaria de legalidad (por ejemplo, la civil, penal o administrativa).⁵⁴⁶

805. En esa ocasión, por tanto, no analizamos si los Jueces locales que **tienen como función principal y directa el control constitucional de normas generales** (como la Sala Constitucional de la Ciudad de México o sus pares en algunos Estados de la República), están o no habilitados para invalidar normas locales por estimarlas específica y directamente transgresoras de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales. Hoy concluimos que, como lo afirma la procuraduría, no lo están.

806. Como afirmamos a lo largo de esta sentencia, los derechos humanos son una responsabilidad compartida de todos los niveles de Gobierno del Estado Mexicano. Esa responsabilidad incluye, como se dijo, la facultad de las entidades federativas de establecer los mecanismos que estimen pertinentes para garantizar y proteger los derechos humanos a nivel local. Sin embargo, y como también se precisó en este fallo, las facultades de las entidades federativas, aun y cuando versen sobre derechos humanos pero especialmente tratándose de los medios de control constitucional locales, deben respetar la distribución de competencias que marca la Constitución Federal, es decir, no pueden invadir o afectar las atribuciones que se han reservado a las autoridades federales por el Poder Constituyente Permanente.

⁵⁴⁶ Ello obedeció a la distinción que se hizo entre las vías de control constitucional concentrado y directo del control incidental. Al respecto, en el expediente varios 912/2010, se sostuvo que: "*Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.*", página 34.



807. Si los artículos 103, fracción I,⁵⁴⁷ y 105, fracción II,⁵⁴⁸ de la Constitución Federal disponen expresamente que corresponde al Poder Judicial de la Federación resolver, por un lado, toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos

⁵⁴⁷ **Artículo 103 de la Constitución Federal.**

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

⁵⁴⁸ **Artículo 105 de la Constitución Federal.**

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

"e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea;

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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 los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal así como por los tratados internacionales y, por otro, las acciones de inconstitucionalidad en las que se plantee la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal o los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, debe concluirse que las entidades federativas tienen vedado instaurar a nivel local mecanismos de control constitucional que persigan precisamente los objetivos señalados, a saber: contrastar directamente una norma local con el parámetro de regularidad constitucional.

808. Por tanto, **dentro de los medios locales de control de constitucionalidad, la actividad de control constitucional que realicen los Jueces locales debe circunscribirse sólo al contraste de normas o actos locales que se impugnen por estimarse directamente violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Local.**

809. No obstante lo anterior, aclaramos que los juzgadores locales, al realizar este tipo de control constitucional, **no pueden desentenderse del parámetro de regularidad constitucional por completo, sino que deben considerarlo o tomarlo como referencia.**

810. Esto es así porque, como hemos sostenido en nuestros criterios jurisprudenciales recientes, en términos del artículo 1o. constitucional, en relación con la última parte del 133, los órganos que realizan funciones jurisdiccionales

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución 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 el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. ..."



están obligados a preferir siempre los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, a pesar de que existan disposiciones en contrario en alguna norma inferior (como podría ser la Constitución de una entidad federativa).

811. Esta condición implica que aún en el ejercicio de su función de control constitucional local, las autoridades jurisdiccionales deben tomar en cuenta el parámetro de regularidad constitucional para cumplir su atribución primordial: la protección del orden jurídico local.

812. Las autoridades jurisdiccionales locales nunca dejan de estar vinculadas al parámetro de regularidad constitucional por disposición expresa del artículo 1o. constitucional, conforme al que, como hemos venido reiterando, las relaciones entre las normas de derechos humanos no se leen en términos de primacía o jerarquía normativa, sino que, con independencia de la fuente que los reconozca, los juzgadores deben privilegiar siempre la protección más amplia para las personas.

813. Permitir la defensa del Texto Constitucional Local a través de medios de impugnación, cuyo objeto sea precisamente la protección de los derechos humanos reconocidos a nivel local, implica necesariamente que el análisis sobre su vulneración **deba ser el planteamiento central y directo que detone el ejercicio de control de los Jueces de constitucionalidad locales** lo que, de suyo, implica que ni en las demandas ni en las sentencias respectivas se puedan aducir frontal y exclusivamente violaciones a derechos del parámetro de regularidad constitucional, lo que por supuesto no les impide cumplir sus obligaciones en términos de los artículos 1o. y 133 constitucionales ya referidos y de las interpretaciones que de ellos hemos efectuado como Tribunal Constitucional.

814. En el apartado A de esta resolución dijimos que al ampliar, crear o reconocer derechos humanos, las Constituciones de las entidades federativas deben respetar el núcleo esencial, la identidad o la caracterización que establece el parámetro de regularidad constitucional respecto de un derecho humano. Por tanto, es lógico que el examen interpretativo que emprendan los Jueces constitucionales del ámbito local exija "asomarse" o tomar como referencia el parámetro de regularidad constitucional en tanto continente de dichas características de los derechos humanos.



815. De este modo, si como ya consideramos, el margen de actuación de las entidades federativas debe siempre partir del respeto al parámetro de regularidad constitucional y, por ende, los ejercicios legislativos que se realicen en sede local para ampliar los derechos existentes o incorporar nuevos no pueden vulnerarlo, menoscabarlo o alterarlo, estimamos que, de la misma manera, las interpretaciones de los juzgadores locales que tienen a su cargo el control constitucional a través de los mecanismos o juicios locales no podrán, bajo ninguna circunstancia, contravenir dicho parámetro.

816. Sería un contrasentido imposibilitar a los juzgadores locales a que tomen como referente el parámetro de regularidad constitucional cuando de hecho, al igual que todas las demás autoridades de este país, están obligados a respetarlo y observarlo. Sostener esa postura sería tanto como afirmar que los Jueces de control constitucional local son las únicas autoridades de este país no vinculadas a preferir siempre los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales pese a las disposiciones en contrario que pudiera establecer su Constitución Local, postura frontalmente opuesta a la interpretación que esta Suprema Corte ha sostenido.

817. De lo anterior se desprende que, aun y cuando –se reitera– a través de los juicios de constitucionalidad locales sólo se permite reclamar actos o normas locales por estimarlos directamente violatorios de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Local, los órganos encargados de la decisión de tales juicios no pueden ni deben ignorar o pasar por alto el parámetro de regularidad constitucional, por lo que deben atender, al menos, a los siguientes postulados:

- Al interpretar un derecho reconocido en la Constitución Local, los juzgadores no deben alterar la identidad ni el contenido esencial de algún derecho humano del parámetro de regularidad constitucional. Si las normas constitucionales locales no pueden hacerlo, mucho menos su interpretación.

- La interpretación que efectúen los juzgadores no se puede oponer a la que sostenga esta Suprema Corte en materia de derechos humanos. Por el contrario, exige que los juzgadores locales tengan presente el desarrollo jurisprudencial constitucional e internacional sobre el derecho en cuestión.



- Los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional que hayan sido ampliados, desarrollados o complementados en una Constitución Local, deberán interpretarse de manera sistemática tomando en cuenta en su conjunto los contenidos normativos de ambas fuentes, sin perjuicio de la jerarquía que ya se ha comentado ampliamente.
- Los juzgadores locales deberán tomar como base de sus interpretaciones los criterios que prevé el artículo 1o. de la Constitución Federal.

818. Estas pautas no se conciben de manera limitativa. Sólo constituyen las más evidentes y un primer paso para resolver la cuestión que hoy se nos presenta reconociendo que, conforme se decidan nuevos casos, los tribunales federales y esta Suprema Corte sin lugar a dudas enriquecerán y complementarán estos criterios.

819. Finalmente, consideramos que la sola existencia de medios de control constitucional local con las características antes desarrolladas no tiene como consecuencia directa vedar al Poder Judicial de la Federación de la posibilidad de pronunciarse, en última instancia y de manera definitiva, sobre la sujeción al parámetro de regularidad constitucional tanto de las creaciones y ampliaciones llamadas "derechos" por los Constituyente Locales, como de la interpretación que sus órganos jurisdiccionales sostengan. Tal como establecimos, al resolver el expediente varios 912/2010, las interpretaciones que se realicen a nivel local pueden, eventualmente y con el tiempo, fluir hacia esta Suprema Corte para que se determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional.

820. Sentadas las bases anteriores estamos en aptitud de analizar (i) si es constitucionalmente válido que la Ciudad de México haya establecido acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, si la declaratoria de invalidez que en su caso se declare puede tener efectos generales, y (ii) si es válido que la Constitución Política de la Ciudad de México prevea la acción de protección efectiva de derechos para verificar violaciones a los derechos reconocidos en la Constitución capitalina.



¿Es constitucionalmente válido que la Ciudad de México establezca acciones de inconstitucionalidad en su Constitución Local?

821. La Procuraduría General de la República afirma que resulta inconstitucional que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México haya establecido la acción de inconstitucionalidad⁵⁴⁹ como parte de los medios de control constitucional locales porque con ello se permite que una misma norma local pueda ser impugnada en dos instancias (local y federal) al mismo tiempo, lo cual podría derivar en la emisión de dos resoluciones diversas sobre la misma materia, generando incertidumbre e inseguridad jurídicas. Señala que el hecho que el plazo para presentar la demanda en ambos medios de control sea el mismo, genera que sean excluyentes entre sí, razón por la cual estima que el medio de control local debe ser declarado inconstitucional.

822. Al respecto, tanto la Asamblea Constituyente, como el jefe de Gobierno de la ciudad respondieron que la Constitución de cada entidad es un orden jurídico específico y superior al resto de sus normas por lo que es válido que se establezca un órgano para garantizar su superioridad en su orden jurídico local, apegándose al marco que establece la Constitución Federal. De ahí que no pueda estimarse que el medio de control constitucional local genere incertidumbre jurídica por convivir con un medio de control constitucional federal.

823. Como reiteradamente hemos señalado, la Constitución Federal autoriza a las entidades federativas a establecer medios de control constitucional local para garantizar, por un lado, la superioridad de la Norma Fundamental Local en su orden jurídico y, por otro, la protección de los derechos humanos.

⁵⁴⁹ **Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Control constitucional local

"...

"B. Competencia

"1. La Sala Constitucional tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"c) Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que le sean presentadas dentro de los treinta días naturales siguientes a la promulgación y publicación de normas locales de carácter general que se consideren total o parcialmente contrarias a esta Constitución o de aquellas que, aun siendo normas constitucionales, hubieren presentado vicios o violaciones en los procedimientos de su formación. ..."



824. El artículo 36, apartados A, numeral 1, B, numeral 1, y C, numeral 1, de la Constitución capitalina, establece que:

- El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad contará con una Sala Constitucional que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México y que tendrá a su cargo garantizar su defensa, integridad y supremacía en el sistema jurídico local.

- Dicha Sala es competente, entre otras hipótesis, para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que se le planteen cuando se considere que normas locales de carácter general son contrarias **a la Constitución de la ciudad**.

- El plazo para promover ese medio de control es de treinta días naturales siguientes a la promulgación y publicación de la norma impugnada.

- Los sujetos legitimados para presentarla son:

- La o el jefe de Gobierno de la Ciudad de México;

- Cuando menos el treinta y tres por ciento de las y los diputados del Congreso;

- Cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de su competencia;

- La o el fiscal general de Justicia;

- Los partidos políticos en materia electoral;

- La ciudadanía que considere afectados sus derechos, siempre reúna al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad.

825. Por su parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, establece que:



- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y **la propia Constitución Federal**.

- El plazo para promoverla es de treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma

- Los sujetos legitimados para ello son, tratándose de la impugnación de normas locales:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna Legislatura Local.

- Los partidos políticos nacionales y los que cuenten con registro en la entidad federativa, respecto de sus leyes electorales.

- Las Comisiones Nacional y local de los Derechos Humanos.

- El Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, así como el equivalente en la entidad federativa.

- El procurador general de la República.

826. De la confrontación entre las características del medio de control constitucional capitalino y las de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la Constitución Federal, se evidencia que persiguen finalidades distintas.⁵⁵⁰

827. Su diferencia esencial radica en que, tratándose de normas locales, la acción de inconstitucionalidad federal tiene por objeto impugnarlas por considerarlas contrarias al parámetro de regularidad constitucional, mientras que la capitalina tiene por objeto cuestionar una norma local pero por contravenir la Cons-

⁵⁵⁰ Así se sostuvo también en la controversia constitucional 16/2000.



titudin Polítca de la Ciudad de México. Es decir, la materia de estudio en cada uno de los medios de control referidos es distinta y, por tanto, no pueden generar la duplicidad que sugiere la Procuraduría General de la República.

828. Tal y como se explicó líneas arriba, ello no podría ser de otro modo, toda vez que las entidades federativas no pueden establecer mecanismos de control constitucional local que tengan por objeto plantear la transgresión al parámetro de regularidad constitucional por parte de una norma local, porque dicho aspecto está reservado al Poder Judicial de la Federación.

829. De esta manera, no podrían generarse sentencias contradictorias entre ambos medios de control, simplemente porque la materia de su estudio no sería la misma, aun cuando ambos puedan promoverse dentro del mismo plazo y algunos de los sujetos legitimados sean coincidentes.

830. Finalmente, si hemos considerado que las entidades federativas pueden ampliar o crear derechos humanos mejorando de manera progresiva la protección de los diversos aspectos de la vida de sus habitantes, es evidente que la instauración de medios de control constitucional locales para su protección constituye una forma de potenciarlos y hacerlos exigibles, lo que de hecho impide que se conviertan en meras declaraciones o expectativas permitiendo, por el contrario, que efectivamente trasciendan a la esfera jurídica de los habitantes de la ciudad. En esa medida, contrario a lo que sostiene la procuraduría, la posibilidad de ampliar derechos demanda permitir que exista una multiplicidad de medios de control que permita protegerlos de manera efectiva.

Si la Ciudad de México puede contar con una acción de inconstitucionalidad propia, ¿es válido que las resoluciones de ese medio de control tengan efectos generales?

831. La procuraduría afirma que también el artículo 36, apartado D, numerales 1, 2 y 3, de la Constitución capitalina⁵⁵¹ es inconstitucional al otorgar a la

⁵⁵¹ **Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

"Control constitucional local. ...



Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México la facultad de emitir **declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales** como resultado de las acciones de inconstitucionalidad que se prevén en la propia Constitución Local, pues conforme al sistema de control constitucional mexicano, los Jueces locales sólo están facultados para inaplicar una norma que consideren contraria al parámetro de regularidad constitucional, pero no pueden hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad. Este tipo de declaratorias sólo la puede realizar el Poder Judicial de la Federación.

832. Sobre el particular el jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México explicaron que la Suprema Corte de Justicia ya ha establecido que, con base en los artículos 40, 41 y 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, las entidades federativas cuentan con facultades para crear medios de control constitucional. Que la Constitución de cada entidad es un orden jurídico específico y superior al resto de las normas locales, por lo que es válido que existan mecanismos para garantizar esta superioridad constitucional en la entidad federativa. Agregan que los Jueces y Magistrados del Poder Judicial Local (y la Sala Constitucional capitalina como parte del mismo) no tienen posibilidad de emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad –basándose en la jurisprudencia derivada del expediente varios 912/2010– que únicamente les permite inaplicar aquellas normas que son contrarias a la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es Parte.

833. Por tanto, la interrogante a despejar en este apartado es si la resolución emitida por la Sala Constitucional de la Ciudad de México en una acción

"D. De las declaratorias de inconstitucionalidad.

"1. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá efectos generales respecto de la norma impugnada o parte de ella, cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos cinco votos.

"2. Cuando se trate de una acción de inconstitucionalidad y la Sala haya emitido una declaratoria al respecto, transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que el Congreso de la Ciudad haya subsanado la inconstitucionalidad, la Sala constitucional emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos cinco votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Dichas disposiciones no serán aplicables a normas generales en materia tributaria.

"3. Cuando se trate de controversias que versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o de las alcaldías y la resolución de la Sala Constitucional las declare inconstitucionales, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos cinco votos."



de inconstitucionalidad puede desembocar en una declaratoria de inconstitucionalidad y si, además, ésta puede tener efectos generales.

834. Al resolver el expediente varios 912/2010 y en la tesis P. LXVII/2011 (9a.)⁵⁵² determinamos que los Jueces de las entidades federativas no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.⁵⁵³ La facultad para inaplicar un cuerpo normativo cuando sea contrario a los derechos humanos del parámetro de regularidad constitucional no les alcanza, por así decirlo, para declarar con efectos generales que una norma es inconstitucional.

835. Sin embargo, dicho criterio se adoptó sólo en referencia a los Jueces de jurisdicción ordinaria de legalidad. Es decir, respecto de los órganos jurisdiccionales que sustancian y deciden procesos en los que la litis a resolver no

⁵⁵² Tesis aislada P. LXVII/2011 (9a.) emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.— De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de dos mil once, «con número de registro digital:» 160589, página 535.

⁵⁵³ Mismo criterio se adoptó para los Jueces federales de proceso "federal" y tribunales administrativos.



es la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general, sino la resolución de algún tema jurídico controvertido atinente a cuestiones de legalidad.⁵⁵⁴

836. En esa oportunidad no analizamos ni resolvimos si los Jueces locales que tienen como función principal y directa el control constitucional de normas generales están o no constitucionalmente habilitados para declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales. Hoy estimamos que sí lo están, pero, se insiste, sólo respecto de normas locales.

837. Como se sostuvo en este fallo, los derechos humanos son una responsabilidad compartida de todos los niveles de Gobierno del Estado Mexicano que incluye la facultad de potenciar su alcance. A nuestro juicio, esta facultad también debe implicar la atribución para todos los niveles de gobierno de diseñar, en el ámbito de sus competencias, los procedimientos y regulación que también potencien los mecanismos de protección, tutela y garantía de los derechos humanos precisamente para hacer exigibles y efectivos esos derechos.

838. Las entidades federativas están autorizadas constitucionalmente para establecer medios de control constitucional. Ello significa que pueden habilitar a sus órganos judiciales para analizar la validez constitucional de los actos o normas emanados de sus autoridades en una vía directa, esto es, a través de procedimientos que permitan realizar planteamientos que se dirijan expresa y directamente a controvertir la constitucionalidad de algún acto de autoridad o norma general.

839. Si esta es su tarea central, no vemos por qué las entidades federativas estarían impedidas, en ejercicio de la libertad configurativa de que gozan, para

⁵⁵⁴ Ello obedeció a la distinción que se hizo entre las vías de control constitucional concentrado y directo del control incidental. Al respecto, en el expediente varios 912/2010, se sostuvo que: "*Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.*", página 35.



determinar que el control constitucional de normas que realicen sus Jueces a través de los medios locales de control de constitucionalidad tenga efectos generales, es decir, que sus determinaciones cobren aplicabilidad e irradien en todo el orden jurídico local. Se trata de una posibilidad que brinda una mayor protección a los derechos de los habitantes de las entidades federativas. Si la autoridad judicial competente encuentra que cierta norma local es inconstitucional (esto es, violatoria de la Constitución Local), qué mejor que dicha decisión beneficie no sólo a la persona que ha promovido el medio de impugnación correspondiente, sino a todos aquellos que pudieran llegar a colocarse en los supuestos de la norma reclamada. En los medios de control constitucional en abstracto incluso esta posibilidad cobra mayor relevancia.

840. Cabe aclarar que se trata de una posibilidad, más no de una obligación. Las entidades federativas son libres para determinar si desean o no establecer los efectos generales dentro de su orden jurídico.

841. Por otro lado y a la luz del desarrollo constitucional y jurisprudencial de las últimas décadas, consideramos que no podemos ver a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales como una atribución que sólo deba descansar en la Suprema Corte de Justicia. Es cierto que su competencia en materia de control constitucional no se limita al ámbito federal, sino que incluye los actos y normas de todas las autoridades del país, pues se trata del garante del orden constitucional y de su supremacía. Sin embargo, no encontramos que su competencia constitucional se vea afectada mediante la instauración de medios de control constitucional local que complementen y apoyen esa función. Las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal seguirán vigentes y el orden jurídico local nada puede decir o regular que afecte dichos medios de control. Además, como se dijo, la materia u objetivos de las acciones de inconstitucionalidad a nivel federal –tratándose de normas locales– difieren de los que corresponden a las acciones de inconstitucionalidad de la Ciudad de México.

842. Asimismo, consideramos que la decisión de una entidad federativa de convertir a su Poder Judicial en "legislador negativo" a través de medios de control constitucional local no se contrapone con los principios que esta Corte



ya ha desarrollado ampliamente en torno a la división de poderes.⁵⁵⁵ Una de las principales razones de ser de los Poderes Judiciales en cualquier sistema republicano es servir de contrapeso a los demás poderes y especialmente en tratándose de la salvaguarda de la supremacía del orden constitucional en general y

⁵⁵⁵ Tesis P./J. 78/2009, del Tribunal Pleno, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.—El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540 y la tesis aislada «con número de registro digital:» 237686 emitida por la Segunda Sala, de rubro y texto: "DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.—La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es



del respeto a los derechos humanos en particular. En tal contexto, la facultad de realizar el control constitucional de normas forma parte de ese sistema de frenos y contrapesos, mismo que puede ser modulado por cada entidad federativa según sus necesidades específicas y contexto, pudiendo optar porque ese control tenga efectos generales.

843. Del mismo modo que las facultades de la Suprema Corte de Justicia de dar efectos generales a sus sentencias sobre inconstitucionalidad de normas no vulneran las atribuciones del Poder Legislativo Federal (aun y cuando la Corte también se erige en Tribunal Constitucional de todo el país), la misma facultad depositada en un Poder Judicial Local no puede interpretarse como una

de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volúmenes 151-156, julio-diciembre de 1981 y apéndices, tercera parte, página 117; y, la tesis jurisprudencial P./J. 52/2005, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema—origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos—, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, «con número de registro digital:» 177980, página 954.



invasión de la competencia del órgano legislativo estatal. La división de poderes, hemos dicho, debe interpretarse con flexibilidad y enmarcar los pesos y contrapesos entre aquéllos de forma sistemática con las facultades y responsabilidades de cada uno, junto con los demás principios constitucionales que cobran aplicabilidad. Siempre y cuando la atribución de que se trate no implique una dependencia o subordinación de otro poder⁵⁵⁶ o provoque un deficiente o incorrecto desempeño de otro de los poderes,⁵⁵⁷ las entidades federativas

⁵⁵⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 80/2004, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

⁵⁵⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 111/2009, del Pleno de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Por otro lado, ha aceptado que el Constituyente Local establezca funciones a favor de un determinado Poder, que en términos generales corresponden a la esfera de otro, siempre y cuando se ajuste a lo así consignado expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. De lo anterior se deduce que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento. En este tenor, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los



gozan de amplia libertad configurativa en este rubro. Consideramos que, en el caso, no se actualizan esos extremos. El Poder Legislativo de la ciudad sigue gozando de amplias atribuciones y autonomía para aprobar las normas generales que estime convenientes para regular las distintas materias que caen en las competencias de la entidad federativa y lo podrá hacer sin que exista una intromisión o dependencia directas del Poder Judicial de la ciudad y sin que ello signifique entorpecer el desempeño de aquél. Se trata más bien de una coordinación, colaboración o diálogo entre poderes sobre el alcance de constitucionalidad que tienen las normas generales en la capital en aras de una mayor protección de los derechos de sus habitantes.

844. Nuestra decisión descansa también en la convicción de que el federalismo mexicano debe potenciar las facultades de todos los órganos de gobierno. Si bien usualmente las discusiones o menciones sobre el sistema federal se refieren a la competencia o a facultades legislativas, no menos cierto es que nuestros criterios sobre el federalismo también deben alcanzar a la función judicial en nuestro país. En esta medida, los principios sobre la división de poderes plasmados en la Constitución Federal y las reformas constitucionales que han tenido por objeto el fortalecimiento e independencia de los Poderes Judiciales Locales,⁵⁵⁸ también deben interpretarse, como lo hemos hecho a lo largo de esta resolución, en conjunto o de manera sistemática con las disposiciones constitucionales relacionadas con los derechos humanos que ordenan, por un lado, una interpretación que proteja con mayor amplitud a las personas y, por otro, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, protejan y garanticen los derechos humanos. Creemos que eso es precisamente lo que hizo la

Poderes de la entidad federativa respectiva, tal situación transgrede el principio de división de poderes que encuentra justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de sus tres poderes y no para entorpecer su desempeño.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1242.

⁵⁵⁸ Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete y decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Dichas reformas han sido ampliamente referidas en las controversias constitucionales 16/2000, 4/2005, 6/2007 y 85/2010.



Asamblea Constituyente de la Ciudad de México al facultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad para emitir declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales.

845. En virtud de lo anterior concluimos que los Jueces de las entidades federativas que tengan competencia para ejercer control constitucional de actos o normas, sí pueden en principio realizar declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales, siempre que así lo determine el Poder Constituyente Local y la regulación local respectiva de esa institución no obstaculice de manera directa y material en el ejercicio de la misma facultad de este Máximo Tribunal.

846. Por tanto, estimamos que es infundado este concepto de invalidez y se reconoce la validez constitucional del artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c) y apartado D, numerales 1, 2 y 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

¿La Ciudad de México puede crear la acción efectiva de protección de derechos como parte de los medios de control constitucional en la capital?

847. Finalmente, la Procuraduría General de la República afirma que la acción de protección efectiva de derechos que establece el artículo 36, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la ciudad⁵⁵⁹ a cargo de las y los Jueces de

⁵⁵⁹ **Constitución Política de la Ciudad de México**

"Artículo 36.

"Control constitucional local

"...

"Apartado B.

"...

"3. Las y los Jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerán de la acción de protección efectiva de derechos, la cual se sujetará a las siguientes bases:

"a) Se interpondrá para reclamar la violación a los derechos previstos en esta Constitución, sin mayores formalidades y a través de solicitud oral o escrita. Se suplirá siempre la deficiencia de la queja;

"b) a ley determinará los sujetos legitimados y establecerá los supuestos de procedencia de la acción;

"c) Las resoluciones deberán emitirse en un plazo no mayor a diez días naturales y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades de la Ciudad de México. La ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento;



tutela es inconstitucional, en virtud de que (i) conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales, la atribución de conocer de toda controversia que se suscite por actos, omisiones o normas contrarias a los derechos humanos es exclusiva del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, y (ii) la acción de protección de derechos capitalina no constituye un recurso efectivo para reparar la violación a los derechos humanos, por lo que se vulnera el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵⁶⁰ justamente porque la única instancia competente para conocer y reparar la violación a los mismos es el juicio de amparo en la jurisdicción federal.

848. Al respecto, el jefe de Gobierno señaló que el juicio de protección efectiva de derechos no invade atribuciones de los tribunales federales, pues la competencia de los Jueces de tutela –encargados de su tramitación– se limita exclusivamente a la protección de los derechos previstos en la Constitución Política de la Ciudad de México. Aunque acepta que el medio idóneo para proteger los derechos humanos previstos en la Constitución Federal es el juicio de amparo, argumenta que el juicio de protección efectiva de derechos es uno

"d) La o el quejoso podrá impugnar ante la Sala Constitucional las resoluciones de las o los Jueces de tutela, en los plazos y conforme a los procedimientos previstos en la ley;

"e) Cualquier Magistrado o Magistrada del Tribunal Superior, de la Sala Constitucional o la persona titular del Instituto de Defensoría Pública podrá solicitar que se revise algún criterio contenido en una resolución o para resolver contradicciones en la interpretación constitucional, para aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave;

"f) Los criterios de las resoluciones de la Sala Constitucional con relación a la acción de protección efectiva de derechos humanos serán vinculantes para las y los Jueces de tutela; y

"g) El Consejo de la Judicatura a través de acuerdos generales, establecerá juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales."

⁵⁶⁰ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

2c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."



de los medios de control constitucional local que la ciudad puede establecer para asegurar la supremacía de su propia Constitución. Añade que el precepto impugnado no sólo no vulnera el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que lo cumplimenta al conceder a todos los habitantes de la ciudad el derecho de interponer un recurso de defensa efectivo para sus derechos humanos.

849. La Asamblea Constituyente también dijo que la Constitución capitalina en ningún momento modifica el criterio de prelación de las normas de derechos humanos (la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México) y, por tanto, no afectó el parámetro de regularidad constitucional del artículo 1o. de la Constitución Federal. Además, que la acción de protección efectiva de derechos guarda coherencia con las obligaciones de las autoridades de la Ciudad para garantizarles a sus habitantes y transeúntes la protección más amplia de los derechos humanos. Alega también que la Constitución capitalina no contraría el sistema de control constitucional del orden jurídico mexicano y en ningún momento busca arrogarse facultades del Poder Judicial de la Federación, pues los artículos que hacen referencia a la Constitución Federal sólo establecen la supremacía del orden constitucional sobre el orden jurídico local. Adicionalmente, el juicio de protección efectiva de derechos se encuadra en las facultades de la Ciudad de México pues la competencia de los Jueces de tutela no puede extenderse a los juicios de amparo ni a materias exclusivas de la Federación.

850. Adicionalmente, la Asamblea Constituyente argumenta que con las normas impugnadas se cumple con el artículo 25 de la Convención Americana, que también obliga a las autoridades de la Ciudad como parte del Estado Mexicano. Asimismo, dichas normas otorgan una protección más favorable, por lo que no hay motivo para invalidarlas. Finalmente, menciona que el artículo 122, apartado A, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal habilita expresamente a la Asamblea Constituyente a establecer las normas y garantías de la protección de los derechos humanos en la Ciudad de México, entre las que se encuentra establecer un medio de control constitucional local a través del juicio de protección efectiva de derechos.

851. Consideramos que la Procuraduría General de la República no tiene razón en cuanto a que el precepto referido en este apartado es inconstitucional.



852. Como lo dejamos claro en párrafos anteriores, las entidades federativas sí pueden establecer juicios locales de protección de derechos humanos a nivel local, siempre que su diseño y regulación no invadan las facultades de otro poder o nivel de gobierno.

853. En esa medida, consideramos que, al igual que la acción de inconstitucionalidad local, el juicio de protección efectiva de derechos consagrado en la Constitución Política de la Ciudad de México es constitucionalmente válido en virtud de que, contrario a lo que alega la procuraduría, no invade las facultades del Poder Judicial de la Federación relacionadas con el juicio de amparo.

854. Nuevamente, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue cuidadosa al señalar que el juicio local que nos ocupa se promoverá para reclamar actos o normas locales y en él sólo se podrá proponer la **violación a los derechos previstos en la Constitución capitalina**. De esta manera, respeta las atribuciones exclusivas de los Tribunales de la Federación que, en términos del artículo 103 de la Constitución, son competentes para resolver los reclamos sobre **violaciones a derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales**.

855. Como las finalidades u objetivos que persiguen ambos medios de tutela son distintas, el medio de control constitucional local no puede estimarse violatorio de la Constitución Federal.

856. Es importante señalar que, conforme al criterio que este Tribunal Pleno ya ha adoptado,⁵⁶¹ el juicio de tutela local y, sobre todo, su posterior revisión por la Sala Constitucional de la ciudad, podrán ser impugnados ante los Tribunales

⁵⁶¹ Tesis jurisprudencial P./J. 68/2010, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES.—De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial –federal, local, del Distrito Federal o municipal–, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado



Colegiados de Circuito en un juicio de amparo directo, conforme a los artículos 103, fracción I y 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. De esta manera, se garantiza que las interpretaciones que realice esa Sala sean revisadas y, en su caso, validadas por el Poder Judicial de la Federación, como intérprete último del marco jurídico mexicano en materia de derechos humanos.

857. Por último, también consideramos infundado que el artículo impugnado sea contrario al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como se recordará, la procuraduría considera que se viola esa norma porque sólo los órganos del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para conocer y reparar las violaciones a derechos humanos. Sin embargo, no podemos coincidir con tal aseveración porque incorrectamente presupone que existe una competencia exclusiva a favor de los Jueces de la Federación en dicha materia. Como ha quedado claro en esta sentencia, los derechos humanos son una responsabilidad compartida entre los diversos niveles de gobierno del Estado Mexicano. De igual manera, nuestra interpretación jurisprudencial y lo desarrollado en los párrafos precedentes dan muestra de que tanto los Jueces locales como los federales son competentes para conocer y reparar tales violaciones, en el ámbito de sus competencias y conforme a las funciones que unos y otros cumplen en nuestro orden jurídico.

858. En virtud de las consideraciones antes descritas, se reconoce la validez del artículo 36, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las Constituciones Locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las Constituciones Locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como Jueces del orden jurídico federal, funcionan como Jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, «con número de registro digital:» 164177, página 5.



VII. Efectos de la sentencia

859. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁵⁶² y 45, párrafo primero,⁵⁶³ en relación con el 73,⁵⁶⁴ de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

1. Declaraciones de invalidez

860. En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez de los siguientes artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México:

a) Artículo 4o., apartado A, numeral 1, en la porción normativa "*Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.*".

b) Artículo 4o., apartado A, numeral 6, en las porciones normativas "*y convencionalidad*", "*la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en*", así como "*y las leyes que de ella emanen.*".

c) Artículo 11, apartado L, párrafo segundo.

d) Artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, únicamente, en las porciones normativas "*arqueológicos*" así como "*y paleontológicos*".

⁵⁶² **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "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; ..."

⁵⁶³ **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

⁵⁶⁴ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.



- e) Artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m).
- f) Artículo 33, numeral 1, en la porción normativa "*Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*".
- g) Artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en su porción normativa "*de los cuales tres deberán contar con carrera judicial*".
- h) Artículo 36, apartado B, numeral 4.
- i) Artículo 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial*".
- j) Artículo 44, apartado B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o).
- k) Artículo 45, apartado B.
- l) Artículo 48, numeral 4, inciso e).
- m) Artículo 69, numeral 1.

2. Extensión de efectos

861. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria y en virtud de que en la sección VI, apartado C, subapartado 2, de este fallo se concluyó que el artículo 69, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México es inconstitucional al establecer indebidamente un procedimiento para admitir a discusión las reformas a la propia Constitución Local, procede declarar también la invalidez de las siguientes porciones normativas del propio artículo 69 que se refieren a la "admisión" de las iniciativas de modificaciones a la Constitución capitalina:

- Del numeral 2, la porción "*Una vez admitidas*".
- Del numeral 3 la porción "*admitidas*".



- Del numeral 4, la porción "*admitidas*".
- Del numeral 6, la porción "*serán admitidas de inmediato para su discusión y*".

3. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

862. Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, las declaraciones de invalidez a que se refiere este fallo surtirán efectos a partir de la publicación de los puntos resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

863. Ahora bien, en la jurisprudencia P./J. 84/2007⁵⁶⁵ precisamos que las facultades de esta Suprema Corte para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*" y, por otro lado, que deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvimos que los efectos que se impriman en las sentencias estimatorias en vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de

⁵⁶⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 84/2007, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.—De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, «con número de registro digital:» 170879, página 777.



mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

864. A partir de lo anterior, por lo que hace a la declaración de invalidez a que se refiere el inciso e) antes referido (artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en su porción normativa "*de los cuales tres deberán contar con carrera judicial*") y considerando que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es una institución fundamental del orden jurídico local que en todo momento debe estar integrada conforme a las bases constitucionales que se han detallado en esta sentencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **sólo podrán designarse los primeros integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura de la capital** (en términos del artículo vigésimo tercero transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México), **cuando el Congreso de la Ciudad haya realizado las adecuaciones necesarias a la Constitución Local**. Esta decisión deberá notificarse al Congreso de la Ciudad de México, en su carácter de Constituyente Permanente Local, al quedar debidamente constituido e instalado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho.⁵⁶⁶

865. No se hace un pronunciamiento sobre retroactividad de efectos por lo que hace a las disposiciones en materia penal toda vez que el presente asunto fue resuelto antes de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, aunado a que los resolutivos de la presente resolución ya fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el día once de septiembre de dos mil dieciocho, surtiendo sus efectos a partir de ese día.

866. Finalmente, se exhorta al Congreso de la Ciudad de México para que realice las adecuaciones correspondientes en la legislación secundaria de la ciudad a efecto de ajustarse a lo resuelto en la presente ejecutoria.

VIII. Resolutivos

PRIMERO.—Sin perjuicio de lo decidido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil dieci-

⁵⁶⁶ Artículos décimo primero y vigésimo primero transitorios de la Constitución Política de la Ciudad de México.



siete, son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República y 19/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República respecto del artículo 35, apartado A, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la sección V de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017, respecto de la impugnación de los artículos 4, apartado A, numeral 1, en la porción normativa "*generales*"; 25, apartados A, numeral 5, en la porción normativa "*y revocación de mandato*", G y H, numeral 3; 35, apartado E, numeral 2, párrafos primero, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*" y segundo y 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.*", de la Constitución Política de la Ciudad de México.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 3o., numerales 1 y 2, 4, apartados A, numerales 1, en las porciones normativas "*En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en esta Constitución y en las normas*" así como "*y locales*"; y 6, en las porciones normativas "*Las autoridades jurisdiccionales de la ciudad ejercerán el control de constitucionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a*" y "*esta Constitución*", B, numerales 1 y 3; 6o., apartados A, numeral 2, en la porción normativa "*La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna*" —al tenor de la interpretación conforme contenida en la sección VI, apartado B, subapartado 3, de esta sentencia—, C, numerales 1 y 2, D, numeral 2, E, F, e I; 7, apartado C, numeral 2; 8, apartado C; 9, apartados D, numeral 7 y F, numeral 3, en la porción normativa "*Es inalienable, inembargable, irrenunciable*"; 10, apartado B —al tenor de la interpretación conforme contenida en la sección VI, apartado B, subapartado 10 de esta sentencia—; 11, apartados I y P; 18, apartado A, numeral 3, párrafo



primero –con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria–; 20, numerales 2, 7 y 10; 21, apartado D, fracción I, inciso a); 29, apartado D, inciso q); 30, numeral 7 –en la inteligencia de que este último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29–; 36, apartados B, numerales 1, inciso c), y 3, y D, numerales 1, 2 y 3; 42, apartado C, numeral 3, en la porción normativa "*y justicia cívica*"; 44, apartado A, numeral 5; 46, apartado A, párrafo primero, inciso f); 48, numeral 4, inciso b); 51, numeral 3; 69, numerales 3 y 6 –con las salvedades precisadas en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria–; así como de los artículos transitorios quinto y octavo, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la sección VI, apartados A, B, subapartados 1) al 10), C, subapartados 2) al 6) y 8), D, subapartados 1) al 3), 5) y 6), E, subapartado 2), y F, subapartados 1) y 2), de este fallo.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4o., apartado A, numerales 1, en la porción normativa "*Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.*" y 6, en las porciones normativas "*y convencionalidad*", "*la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en*", así como "*y las leyes que de ella emanen.*"; 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas "*arqueológicos*" así como "*y paleontológicos*"; 32, apartado C, numeral 1, inciso m); 33, numeral 1, en la porción normativa "*Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*"; 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa "*de los cuales tres deberán contar con carrera judicial*"; 36, apartado B, numeral 4; 44, apartados A, numeral 3, en la porción normativa "*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*" y B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o); 45, apartado B; 48, numeral 4, inciso e), y 69, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete y, en vía de consecuencia, la del artículo 69, numerales 2, en la porción normativa "*Una vez admitidas*", 3, en la porción normativa "*admitidas*", 4, en la porción normativa "*admitidas*" y 6, en la porción normativa "*serán admitidas de inmediato para su discusión y*", del citado ordenamiento; en términos de las secciones VI, apartados B, subapartados 8) y



11), C, subapartados 2), 6) y 7), D, subapartado 4), E, subapartado 3), y F, subapartado 1), y VII; y para los efectos precisados en la sección VII de este fallo.

SEXTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la publicación de los puntos resolutiveos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de las secciones I, II, III y IV relativas, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección V, relativa a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 35, apartado A, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su



apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como "¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?, en su parte primera, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 4o., apartado A, numeral 1, en la porción normativa "generales", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron por su validez.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 1), denominado "Revocación de mandato", en el sentido de declarar la invalidez del artículo 25, apartados A, numeral 5, en la porción normativa "y revocación de mandato", G y H, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron por su validez.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la cuestión VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 6), denominado "Consejo de la Judicatura Local", en el sentido de declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron por su validez.



Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la cuestión VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 6), denominado "Consejo de la Judicatura Local", en el sentido de declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron por su validez. La Ministra Luna Ramos anunció voto particular.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 11), denominado "Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal", en su parte primera, denominada "Procedimiento penal", en el sentido de declarar la invalidez del artículo 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales votaron por su validez.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, apartado A, numerales 1, en la porción normativa "generales", 25, apartados A, numeral 5, en la porción normativa "y revocación de mandato", G y H, numeral 3, 35, apartado E, numeral 2, párrafos primero, en la porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano", y segundo, y 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público", de la Constitución Política de la Ciudad de México, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz –en contra de las consideraciones y por razones diferentes–, Luna Ramos –apartándose de las consideraciones, en la inteligencia de que en las Constituciones Locales no se pueden crear derechos distintos a los establecidos en la Constitución General y en los tratados internacionales, sino solamente se pueden reglamentar o ampliar y, en todo caso, si se definen, tienen que ser acordes con lo previsto en esos instrumentos normativos–, Franco González Salas –separándose de las consideraciones–, Zaldívar Lelo de Larrea –separándose de algunas consideraciones–, Pardo Rebolledo –separándose de algunas consideraciones–, Piña Hernández –apartándose de las consideraciones, salvo las indicadas en los párrafos del 61 a 64–, Medina Mora I. –con precisiones y apartándose de las consideraciones–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales –con precisiones y en contra de algunas consideraciones–, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado A, denominado "¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez de la accionante referente a que el Constituyente de la Ciudad de México carece de competencia para ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos, en relación con los artículos 3, numerales 1 y 2, y del 4 al 14 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en sus apartados B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartados 6), denominado "Celebración de tratados internacionales y política exterior", y 9), denominado "Ciencia y tecnología", D, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos", subapartados 3), denominado "Secreto profesional para periodistas", y 5), denominado "Libertad de asociación", y F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado



1), denominado "Parámetro de regularidad constitucional local" y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como "¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?, en su parte primera, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 4o., apartado A, numeral 1, en las porciones normativas "En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en" y "esta Constitución", 6o., apartado C, numeral 1, 7o., apartado C, numeral 2, 8o., apartado C, y 20, numerales 2, 7 y 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "Parámetro de regularidad constitucional local" y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como ¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 4o., apartado A, numeral 1, en la porción normativa "la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "Parámetro de regularidad cons-



titucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como "¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 4o., apartado A, numeral 1, en las porciones normativas "y en las normas" así como "y locales", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 2), identificado como "¿La Constitución Política de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución Local?", en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 4o., apartado A, numeral 6, en las porciones normativas "Las autoridades jurisdiccionales de la ciudad ejercerán el control de constitucionalidad", "favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a" y "esta Constitución", de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 2), iden-



tificado como "¿La Constitución Política de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución Local?", en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 4o., apartado B, numerales 1 y 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Medina Mora I. votó en contra y anunció votos concurrente y particular. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 3), denominado "Derecho a una muerte digna", consistente en reconocer la validez del artículo 6o., apartado A, numeral 2, en la porción normativa "La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna", de la Constitución Política de la Ciudad de México, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Cossío Díaz y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado D, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos", subapartado 1), denominado "Derecho a la identidad", consistente en reconocer la validez del artículo 6o., apartado C, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos apartándose de las conside-



raciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tenor de una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado D, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos", subapartado 6), denominado "Reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar", consistente en reconocer la validez del artículo 6o., apartado D, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose del estudio de establecimiento de los tipos penales y con consideraciones adicionales, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas consideraciones adicionales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 2), denominado "Derechos sexuales y reproductivos", consistente en reconocer la validez del artículo 6o., apartados E y F, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones y por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en las consideraciones, Medina Mora I. con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose del párrafo 629 y presidente Aguilar Morales separándose del párrafo 629, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado D, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos", subapartado 2), denominado "Libertad de culto y protección espe-



cial a minorías religiosas", consistente en reconocer la validez de los artículos 6o., apartado I, y 11, apartado P, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Franco González Salas recordó que formulará voto concurrente general.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por la porción normativa "médico y terapéutico", Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tenor de una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 1), denominado "Uso medicinal de la *cannabis*", consistente en reconocer la validez de los artículos 9o., apartado D, numeral 7, y transitorio quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los Ministros Luna Ramos y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por diversas consideraciones, Franco González Salas con algunas consideraciones diferentes, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., con consideraciones diferentes y adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y por la invalidez de la porción normativa "La gestión del agua será pública y sin fines de lucro" y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 7), denominado "Derecho al agua", consistente en reconocer la validez del artículo 9o., apartado F, numeral 3, en la porción normativa "Es inalienable, inembargable, irrenunciable", de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con diferentes razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapar-



tado 10), denominado "Derechos laborales", consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado B, numerales del 1 al 3, 5, incisos b), c), e), f) y g), 9, y del 11 al 13 de la Constitución Política de la Ciudad de México, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Luna Ramos, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Luna Ramos y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz con diferentes razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 10), denominado "Derechos laborales", consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado B, numerales 4, 5, incisos a) y d), 6, 7, 8, 10 y 14 de la Constitución Política de la Ciudad de México, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con precisiones sobre las porciones normativas que considera inconstitucionales, Luna Ramos, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Luna Ramos y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 5), denominado "Derechos de migrantes", consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en



su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 8), denominado "Patrimonio de la Ciudad", en sus partes primera, denominada "Sobre la obligación para el registro y catalogación del patrimonio (primer enunciado del numeral impugnado)", y segunda, denominada "Sobre la obligación de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado)", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas "El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el Gobierno Federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial", "Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos", "artísticos" y "que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección", de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 8), denominado "Patrimonio de la Ciudad", en su parte segunda, denominada "Sobre la obligación de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado)", consistente en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en la porción normativa "históricos" de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con una interpretación conforme, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización



interiores", subapartado 8), denominado "Recepción de recursos federales por las alcaldías", consistente en reconocer la validez del artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, al tenor de la interpretación sistemática propuesta. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz, Piña Hernández y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente y el Ministro Pardo Rebolledo se adhirió a éste, con la anuencia de aquél. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que formulará voto concurrente general.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo salvo por el artículo 30, numeral 7, en la porción normativa "inciso q) del", Piña Hernández salvo por el artículo 30, numeral 7, en la porción normativa "inciso q) del", Medina Mora I. en contra del párrafo 566 y con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales salvo por el artículo 30, numeral 7, en la porción normativa "inciso q) del", respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 5), denominado "Parlamento metropolitano", consistente en reconocer la validez de los artículos 29, apartado D, inciso q), y 30, numeral 7 –precisando que la remisión es al inciso p), no al q)–, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones y con algunas razones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 2), denominado "Medios locales de control de constitucionalidad", en su parte segunda, denominada "¿Es constitucionalmente válido que la Ciudad de México establezca acciones de inconstitucionalidad en su Constitución



Local?", consistente en reconocer la validez del artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c), de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea recordaron que anunciaron sendos votos concurrentes generales. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 2), denominado "Medios locales de control de constitucionalidad", en su parte cuarta, denominada "¿La Ciudad de México puede crear la acción efectiva de protección de derechos como parte de los medios de control constitucional en la capital?", consistente en reconocer la validez del artículo 36, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones y con algunas razones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 2), denominado "Medios locales de control de constitucionalidad", en su parte tercera, denominada "Si la Ciudad de México puede contar con una acción de inconstitucionalidad propia, ¿es válido que las resoluciones de ese medio de control tengan efectos generales?", consistente en reconocer la validez del artículo 36, apartado D, numerales 1, 2 y 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas recordó que anunció voto concurrente general. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la primera parte del estudio y por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 4), denominado "Justicia cívica", consistente en reconocer la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, en la porción normativa "y justicia cívica", de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Medina Mora I. votó en contra. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 4), denominado "Requisitos para elegir al fiscal general", consistente en reconocer la validez del artículo 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas razones adicionales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 3), denominado "Instituto de Defensoría como órgano constitucional autónomo", consistente en reconocer la validez de los artículos 46, apartado A, párrafo primero, inciso f), y 51, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Franco González Salas recordó que formulará voto concurrente general.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado E, denominado "Impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "Impedimento en asuntos jurisdiccionales y electorales", consistente en declarar infundada la omisión legislativa alegada en contra del artículo 48, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en cuanto a regular o prever que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no podrá pronunciarse sobre aspectos jurisdiccionales y electorales.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado E, denominado "Impugnaciones relacionadas con la comisión de derechos humanos de la Ciudad de México", subapartado 2), denominado "Violaciones graves a derechos humanos", consistente en reconocer la validez del artículo 48, numeral 4, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea recordaron que anunciaron sendos votos concurrentes generales.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 2), denominado "Requisitos de reforma a la Constitución", consistente en reco-



nocer la validez del artículo 69, numerales 3 y 6, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que formulará voto concurrente general.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como ¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio octavo, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como ¿Puede la Ciudad de México disponer que en la capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de



todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local"?, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., apartado A, numeral 1, en la porción normativa "Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local", de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 2), identificado como "¿La Constitución Política de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución Local?", en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., apartado A, numeral 6, en las porciones normativas "y convencionalidad" y "la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en" de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", subapartado 1), denominado "'Parámetro de regularidad constitucional local' y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 2), identificado como "¿La Constitución Política de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados inter-



nacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución Local?", en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., apartado A, numeral 6, en la porción normativa "y las leyes que de ella emanen", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 11), denominado "Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal", en sus partes primera, denominada "Procedimiento penal", segunda, denominada "Ejecución de penas y reinserción social", y tercera, denominada "Justicia para adolescentes", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, 44, apartado B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o) y 45, apartado B, numerales 1 al 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 8), denominado "Patrimonio de la Ciudad", en su parte segunda, denominada "Sobre la obligación de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado)", consistente en declarar la invalidez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas "arqueológicos" así como "y paleontológicos", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea,



Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 7), denominado "Fijación de tabuladores para remuneraciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m), de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Pardo Rebolledo se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado D, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos", subapartado 4), denominado "Ajustes a remuneraciones de servidores públicos", consistente en declarar la invalidez del 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. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 6), denominado "Consejo de la Judicatura Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial", de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado E, denominado



"Impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México", subapartado 3), denominado "Violación al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, apartado B, numeral 4, y 48, numeral 4, inciso e), de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 11), denominado "Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal", en su parte primera, denominada "Procedimiento penal", consistente en declarar la invalidez del artículo 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial", de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado C, denominado "Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores", subapartado 2), denominado "Requisitos de reforma a la Constitución", consistente en declarar la invalidez del artículo 69, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que formulará voto concurrente general.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (con la invalidez extensiva adicional a los artículos 9o., fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como 2o., fracción V, y el título segundo, capítulo V "Del Juicio de Restitución Obligatoria de Derechos Humanos", de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México), Franco González Salas con la invalidez extensiva adicional a los preceptos que precisará en su voto concurrente, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VII, relativa a los efectos de la sentencia, consistente, por una parte, en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 69, numerales 2, en la porción normativa "Una vez admitidas", 3, en la porción normativa "admitidas", 4, en la porción normativa "admitidas", y 6, en la porción normativa "serán admitidas de inmediato para su discusión y", de la Constitución Política de la Ciudad de México; por otra parte, en determinar que, por lo que ve a la declaración de invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial", de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Congreso de esta ciudad sólo podrá designar a los primeros integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura de la capital (en términos del artículo vigésimo tercero transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México) cuando haya realizado las adecuaciones necesarias a la Constitución Local; y, finalmente, en determinar que, una vez notificada la sentencia, el Congreso de la Ciudad de México deberá realizar las adecuaciones correspondientes en las legislaciones emitidas, con base en lo resuelto por esta Suprema Corte. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebo-



lledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VII, relativa a los efectos de la sentencia, consistente determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la publicación de los puntos resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes generales.

La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente general.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en la que se resolvió exclusivamente las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral, está publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 166, con número de registro digital: 27699.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019



Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En sesión celebrada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, determinó, entre otras cosas, que la Ciudad de México cuenta con atribuciones para establecer en su Constitución particular y en su legislación, normas que regulen los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, siempre y cuando no alteren su contenido esencial y se haga dentro de su ámbito de competencias.

De esta manera, si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que el Constituyente de la Ciudad de México cuenta con facultades para regular derechos humanos y, en específico, expresaré las consideraciones por las que convengo con el estudio particular de los preceptos cuestionados.

Para ello, divido este voto en los siguientes cuatro apartados:

I. ¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?

Coincido con la sentencia en cuanto se afirma, en esencia, por un lado, que el parámetro de regularidad de los derechos humanos en el país se integra por los reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales y, por otro, que los estados pueden emitir normas de regulación en la materia, siempre que no alteren su contenido esencial y observen las obligaciones generales establecidas respecto de ellos.

A partir de esta lógica, concluyo que, incluso, cuando se habla de "creación" o "establecimiento de un derecho nuevo" dentro del fallo, se hace referencia en realidad a aquellos que derivan o se desarrollan, justamente, a partir de las previsiones contenidas en la Ley Fundamental y los instrumentos internacionales que, de otra forma, no podrían servir como parámetro de éstos, ni entenderse como sus límites.

Esto, máxime que los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Federal, incluidos desde luego los derechos humanos, deben interpretarse en un sentido amplísimo, con la idea de que los conceptos que enarbolan constituyan



el techo al que deberán ajustarse las normas locales cuando desarrollen los principios en ella contenidos.

Así es, en la Ley Fundamental cabemos todos y todos somos igualmente valiosos para ella, por lo que no deben abrazarse interpretaciones maniqueas respecto de su contenido, el cual, por el contrario, debe ser de tal amplitud y alcance que nos permita a todos gozar de su protección, con independencia de nuestras condiciones y circunstancias particulares.

Desde esta dimensión, coincido en que la legislación de desarrollo o instrumentación expedida por las Legislaturas Locales sobre derechos humanos, siempre que se ajuste a ese techo normativo previsto en la Constitución General y los tratados internacionales, será compatible con los principios de universalidad, progresividad y seguridad jurídica, por lo que no podría considerarse inconstitucional cualquier regulación general en esta materia, pues la calificación respectiva sólo podría darse al hacer un ejercicio de contraste entre los derechos establecidos en la ley estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para robustecer mi posición, mencionaré que debe tenerse en consideración que el artículo 122, apartado A, fracción I, párrafo segundo,¹ de la Ley Fundamental prevé un mandato constitucional en el sentido de que la Constitución de la Ciudad debe contener un catálogo de derechos humanos (cuando habla de "normas para el goce y protección de los derechos humanos") que, insisto, deben desprenderse de los establecidos en la Ley Fundamental y los tratados y respetar el contenido esencial que en ellos se define.

En relación con esto, vale la pena mencionar que considero que categorizar a la Ciudad de México como una entidad autónoma y no soberana no implica que deba restársele o limitársele la posibilidad de regular en relación con los derechos humanos que serán vigentes en ella, pues del procedimiento que dio origen a la reforma constitucional al artículo 122 es posible desprender que la intención de los legisladores fue transformar de fondo la naturaleza jurídica del entonces Distrito Federal para que pudiera dotar su régimen interior en

¹ "Artículo 122. ...

"A ...

"I. ...

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución. ..."



condiciones similares a las demás entidades federativas, manteniendo dos características específicas: ser la capital de la República y la sede de los Poderes de la Unión.²

Desde esta perspectiva, entre los puntos rectores conforme a los cuales se desarrolló la modificación a este precepto, se estableció que en la propia Ley Fundamental y, concretamente, en el artículo 122, se incluirían de manera puntual las bases para que la ciudad dictara, como el resto de los estados, su propia Constitución,³ dentro de la que quedaría contenida la facultad para definir todo lo concerniente a su régimen interior,⁴ tomando en cuenta las prohibiciones y límites que se prevén para el resto de los Estados.⁵

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Diputados (revisora) se estableció, en lo que me interesa destacar, que con la reforma al artículo constitucional en comento, la Ciudad de México, a la que se reconoce como entidad autónoma en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa,⁶ tendría su propia Constitución para regir la conducción del Estado, reconocer y proteger los derechos fundamentales, preservar las libertades y dotar de seguridad a los integrantes de su sociedad.⁷

De esta forma, no encuentro ni dentro del Texto Constitucional ni en el proceso legislativo del que deriva, una previsión o argumento del que se desprenda o que pretenda sostener y justificar, en cualquier sentido, que el carácter autónomo de la ciudad es una limitación para que lleve a cabo un desarrollo normativo en lo relativo a los derechos humanos pues, según indiqué, hay previsión en contrario dentro del propio texto constitucional y, además, la intención de la reforma a la Ley Fundamental tuvo la finalidad de permitirle regular su régimen interior en condiciones similares a las demás entidades federativas, sin soslayar su condición como capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

Por tanto, reitero que, a mi juicio, válidamente pueden regular respecto de los derechos humanos, siempre que no alteren su contenido esencial y observen las

² Según se desprende de la página 306 del Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen).

³ Ídem, página 313.

⁴ Ídem, página 314.

⁵ Ídem, página 319.

⁶ Ídem, página 78.

⁷ Ídem, página 69.



obligaciones generales establecidas respecto de ellos en la Ley Fundamental y los instrumentos internacionales.

Reconocida la posibilidad indicada a la luz de la limitación general que señalé, y aun cuando me parece que esto sería suficiente para resolver el concepto de invalidez, podría coincidir también con las directrices que se proponen en torno a esta facultad (atender a la competencia legislativa, observar la jurisprudencia de este Alto Tribunal y no obstaculizar las facultades de los Poderes de la Unión) y también con la idea de que son un primer acercamiento, pues me parecen congruentes con lo desarrollado en ella y, sobre todo, pertinentes para ir delimitando algunos aspectos que deben tomarse en cuenta para llevar a cabo esta atribución.

Ahora bien, la posición que he expresado es congruente con lo que he sostenido en distintos precedentes (acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009, además de la controversia constitucional 104/2009)⁸ en los que he estimado, medularmente, que nuestro sistema constitucional no permite a las constituciones de los estados establecer derechos fundamentales, incluidos derechos humanos, en la idea de que no pueden contravenir lo previsto en el Pacto Federal ni contener aspectos que, por su naturaleza, sólo corresponden a la Constitución General de la República y, consecuentemente, son de exclusiva competencia del Constituyente Permanente.

Por tanto, he sostenido que, en principio, resultará inválida toda norma de una Constitución Estatal que pretenda determinar y establecer principios relacionados con los derechos humanos, pues estos sólo son materia de la Ley Fundamental y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y, desde esta perspectiva, considero que la definición conceptual de los derechos humanos corresponden a la Ley Fundamental.

⁸ En las acciones de inconstitucionalidad resueltas por el Tribunal Pleno: 11/2009 –el 28 de septiembre de 2011, se analizó la constitucionalidad del artículo 7, primer párrafo de la Constitución de Baja California–; 62/2009 –el 29 de septiembre de 2009, se analizó la constitucionalidad del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí–; controversia constitucional 62/2009 el 2 de mayo de 2013, se analizó la constitucionalidad del artículo 1 de la Constitución de Guanajuato y controversia constitucional 104/2009 el 2 de mayo de 2013, analizó la constitucionalidad del artículo 12 de la Constitución de Oaxaca.

En los 4 asuntos referidos, el tema común fue que los ordenamientos referidos incorporaron en sus textos fundamentales un concepto relacionado con el derecho a la vida desde la concepción que, a su juicio, no tenía reflejo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debía declararse inconstitucional.



No obstante, también he dicho que el legislador ordinario podrá establecer normas relacionadas con los derechos humanos para concretar algún límite que se encuentre enunciado en la Constitución, regular el ámbito en el que el derecho se ejerce, o bien, desarrollar las disposiciones que, en su caso, sean necesarias para que dichos derechos puedan ejercerse o garantizarse, a fin de que no pierdan su plena eficacia como, por ejemplo, regulando la manera en que se puede dar efectividad al derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Esto es, aun cuando pienso que las Constituciones Locales no podrán tener un contenido declarativo mediante el cual puedan definir conceptualmente los derechos humanos y, consecuentemente, darles contenidos diferentes y alterar su esencia o establecer conceptos independientes para atender situaciones políticas o sociales particulares de cada Estado, estoy convencido de que sí pueden legislar en relación con ellos, ampliarlos e, incluso, reglamentarlos en algunos casos siempre que no alteren su concepto e, insisto, creen una definición diversa a la prevista en la Norma Suprema, pues ello sí alteraría la uniformidad de estas instituciones nacionales y, consecuentemente, violaría la seguridad jurídica.⁹

Por tanto, insisto, desde esta perspectiva comparto la propuesta que fue votada por el Tribunal Pleno en esta parte y, en todo caso, sólo precisaría que me aparte de varias de las consideraciones que se desarrollan en este apartado, pues me parece que son innecesarias para atender el concepto de invalidez planteado y que, por el contrario, podrían incluso comprometer la posición de este Alto Tribunal o la mía en la atención de otros asuntos que pudieran promoverse.

De esta forma, me separo de las consideraciones desarrolladas en torno a si los derechos humanos son una responsabilidad compartida de todas las autoridades en el sistema federal mexicano, en específico, lo relativo al cumplimiento de la cláusula federal de la Convención Americana de Derechos Humanos,

⁹ Así me pronuncié en la sesión del Tribunal Pleno de 14 de junio de 2016, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 75/2015, al señalar lo siguiente: "... Creo que las Legislaturas pueden legislar respecto de esos conceptos, lo que no pueden –según mi punto de vista– es cambiar el concepto mismo, o sea, la sustancia del concepto del derecho a la libertad o el derecho a ciertas instituciones de derecho establecidas en la Constitución, que por eso están en la Constitución Federal para darle uniformidad nacional, pueden ser legisladas, pueden ser ampliadas, pueden ser –inclusive– reglamentadas –seguramente en algunos casos–, pero no cuando modifican el concepto mismo y crean una definición diversa a la que está establecida en la Constitución. Precisamente –como decía– para buscar la uniformidad de las instituciones nacionales, buscando siempre seguridad jurídica ...". Página 29 de la versión taquigráfica.



y las diversas reflexiones desarrolladas en torno al federalismo, la finalidad y funcionalidad de los congresos locales y los ejemplos que se dan de legislaciones estatales que han regulado derechos humanos.

También me alejo de las consideraciones relacionadas con que las facultades de las entidades en derechos humanos se enmarcan en un proceso de descentralización en la materia como, con las que se llega a alguna conclusión abstracta en relación con el sentido o la razón de los distintos cambios en la regulación de los derechos fundamentales en el País.

Igualmente me distanciaría de algunos razonamientos del apartado en el que se analiza la no vulneración a los principios de universalidad y progresividad y que se formulan a partir de la doctrina y otras que se plantean como ejemplos o conclusiones particulares, además de las relacionadas con la distinción entre soberanía de los Estados y autonomía de la Ciudad de México y otras tantas vinculadas con las diferencias entre esta entidad federativa y el resto de los Estados del país, además de lo dicho respecto de las implicaciones que acarrea a la autoridad el establecimiento de derechos subjetivos dentro de la Constitución de la Ciudad.

Con estas precisiones y a partir de las consideraciones y los matices previamente apuntados, insisto, voté a favor de la resolución en este apartado.

I. Derechos sexuales y reproductivos.

En este tema, el Pleno determinó **reconocer la validez** del artículo 6, apartados E y F, de la Constitución de la Ciudad de México, que refiere lo siguiente:

"Artículo 6.

Ciudad de libertades y derechos

"...

"E. Derechos sexuales

"Toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir sobre la misma y con quién compartirla; a ejercerla de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales, sin coerción



o violencia; así como a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica. Se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

"F. Derechos reproductivos

- "1. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida.
- "2. Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica. ..."

Al respecto, el Pleno estimó que la norma citada no vulnera las competencias de la Federación en materia de salubridad general, y la educación en sexualidad no viola los derechos de los padres a educar a sus hijos conforme a sus creencias religiosas, por las siguientes razones:

1. La planificación familiar no es una competencia exclusiva de la Federación, sino concurrente en la que las entidades federativas conservan las atribuciones de organizar, operar, supervisar y evaluar los servicios de planificación familiar, en sus respectivos ámbitos de competencia y dentro del margen fijado por el Ejecutivo Federal.
2. El Ejecutivo Federal ha fijado los estándares y principios básicos que deben seguir las autoridades locales al prestar los servicios de planificación familiar, como son: proporcionar información completa, gratuita, especializada, científica, documentada, generalizada sin posibilidad de negarla por motivos de género o edad, y con respeto a los derechos fundamentales de hombres y mujeres y dignidad de la familia.
3. La norma impugnada no modifica los principios fijados por el Ejecutivo Federal, pues: a) únicamente reconoce la existencia de un derecho en beneficio de las personas, conforme al cual se les debe otorgar educación sexual y un servicio de planificación familiar integral; y, b) reconoce un derecho en beneficio de las personas a recibir un servicio integral a fin de acceder al más alto nivel de salud reproductiva, y al acceso a información sobre reproducción asistida.



4. La norma no establece ni ordena la tipificación de un delito, pues solo faculta a las autoridades para adoptar medidas relacionadas con métodos anticonceptivos, así como de las violaciones obstétricas, lo que además se traduce en una forma de protección de los derechos humanos.
5. La norma impugnada, al establecer el derecho a la educación en sexualidad no viola la libertad de los padres de educar a sus hijos con base en la religión que profesen; sino que, por el contrario, con base en el interés superior y la autonomía progresiva del menor, se regula la información que debe ser provista por el Estado a fin de que los menores reciban la educación sobre todos los aspectos de su salud, incluyendo la sexual.

Ahora bien, como lo adelanté en el apartado anterior de este voto concurrente, la Ciudad de México puede prever en su Constitución, la regulación y desarrollo de los derechos humanos, incluso puede ampliarlos y, en algunos casos, reglamentarlos, pero ello está sujeto a que no alteren su concepto o creen una definición diversa a la prevista en la Constitución Federal.

Asimismo, considero que el cumplimiento de nuestro sistema de distribución de competencias es prioritario en un Estado de derecho, no solo porque es un mandato constitucional que permea en todo el ordenamiento y que vincula a todas las autoridades, sino también, porque impide el solapamiento de competencias y, consecuentemente, al tener reglas claras y atribuciones bien delimitadas, disminuye el riesgo de que las entidades federativas y la Ciudad de México pudieran ser omisas en cumplir con sus obligaciones bajo el pretexto de que no le correspondía determinada carga legislativa.

De esta manera, convengo con la sentencia de este Tribunal Pleno en que el Constituyente capitalino sí puede legislar en materia de derechos humanos, siempre y cuando cumpla con dos presupuestos básicos: a) Que lo haga dentro de los límites constitucionales y convencionales –es decir, que no se altere el núcleo esencial del derecho–; y, b) Que se lleve a cabo dentro del ámbito de competencias que nuestra Constitución ha previsto.

Siguiendo este hilo conductor, **estoy de acuerdo con la sentencia del Pleno en cuanto reconoce validez del artículo 6, apartados E y F, de la Constitución Local**, en virtud de que el Constituyente de la Ciudad de México sí tiene competencia para legislar en materia de planificación familiar, y porque el establecimiento de programas de educación sexual no vulnera la libertad de conciencia y religión.



No obstante, si bien estoy de acuerdo con la posición de esta Suprema Corte, lo hago con algunas consideraciones adicionales respecto de la alegada vulneración del derecho de libertad religiosa y de conciencia.

En primer lugar, considero que la norma impugnada no desconfigura ni excede los límites del derecho a la salud, en su vertiente de planificación familiar y educación para la salud, que se encuentra definido en el artículo 4o. de la Constitución Federal y delimitado en la Ley General de Salud.

En segundo lugar, estimo que la regulación contenida en esta norma, fue emitida dentro del ámbito de competencias de la Ciudad de México. En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 4o., párrafo cuarto¹⁰ y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, la salubridad general es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas, por lo que las bases mínimas y la distribución de competencias deben ser definidas por la Ley General de Salud correspondiente.

En relación con el aspecto competencial, como se prevé en el artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud¹¹, corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios a que se refieren, entre otras, las fracciones V y XI del artículo 3o. de la Ley General de Salud¹², relativas a la planificación familiar y a la educación para la salud.

¹⁰ "Artículo 4o. ...

"...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. ..."

¹¹ "Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"...

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

"I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."

¹² "Artículo 3. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

"V. La planificación familiar;



En consecuencia, las entidades federativas y la Ciudad de México cuentan con competencias para organizar y operar los programas dirigidos a prestar servicios de planificación familiar y educación para la salud, lo cual debe interpretarse que incluye, también, la facultad de expedir la legislación correspondiente. Lo anterior, porque siguiendo el criterio adoptado al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008¹³, en la que se analizaron las competencias del Distrito Federal para legislar en materia de protección a los no fumadores, los congresos locales pueden regular el ejercicio de las facultades que la ley general concede a las administraciones estatales.

Asimismo, estoy de acuerdo con el proyecto en que el artículo 6, apartado F, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México no prevé tipos penales dirigidos a sancionar la esterilización involuntaria o anticoncepción forzada, así como la violencia obstétrica, sino que únicamente establece la obligación de las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar este tipo de prácticas, lo cual podrá realizarse a través de campañas de prevención, información o incluso mediante procedimientos administrativos.

De igual forma, estimo que las normas impugnadas **no vulneran el derecho de libertad de conciencia y religión** consagrado en el artículo 24 de la Constitución Federal,¹⁴ en virtud de que el artículo 6, apartado E, impugnado, al reconocer el derecho a recibir educación en sexualidad, no menoscaba el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación acorde a sus creencias religiosas o morales.

Adicionalmente, quiero expresar que, desde mi punto de vista, el derecho de libertad de conciencia y religión lleva implícito, a su vez, el derecho de profesar

"...

"XI. La educación para la salud; ..."

¹³ Acción de inconstitucionalidad 119/2008, resuelta el 3 de septiembre de 2009, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

¹⁴ **Artículo 24.** Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

"El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

"Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria."



algún credo o ideología, y de vivir conforme a tales postulados. Este derecho de libertad implica, también, el derecho de no profesar religión alguna o de dejar de practicarla.

Aunado a lo anterior, y conjuntamente con los derechos de libertad de conciencia y religión, el Estado debe proteger el principio de separación iglesia-Estado o de laicidad, contemplado en el artículo 130 constitucional,¹⁵ pues uno de sus fines primordiales es la garantía de la libertad religiosa y de conciencia.

La protección del principio de laicidad y de la libertad de conciencia y religión impiden que el Estado adopte una posición de adoctrinamiento ideológico que rompa con estas libertades básicas.

Por lo anterior, considero necesario definir que la "*educación en sexualidad*" contemplada en la norma impugnada no es, a primera vista y en abstracto, contraria a la libertad de conciencia y de religión ni del principio de laicidad que protegen nuestra Constitución. Lo estimo así, toda vez que la educación no consiste, únicamente en transmitir conocimientos, sino también en transmitir valores, generar actitudes y hábitos de comportamiento, es decir, un mínimo común denominador ético de la sociedad.¹⁶

La transmisión de los conocimientos no es la única finalidad que deben perseguir los poderes públicos a la hora de configurar el sistema educativo en general y los programas de enseñanza y promoción en el ámbito local, puesto que la educación debe de servir también a la garantía del libre desarrollo de la personalidad individual en el marco de una sociedad democrática; finalidad que se ve satisfecha más eficazmente cuando se aportan a los menores todos los elementos cívicos y de protección a la salud.

Es posible concluir, desde esta perspectiva, que los padres y tutores cuentan con el derecho para elegir si la educación que tendrán los menores sea laica como la impartida por el Estado, o bien, de carácter religioso conforme a las convicciones religiosas y morales que prefieran. Sin embargo, no puede sostenerse que la educación sexual atente, por sí sola y en forma abstracta

¹⁵ **Artículo 130.** El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley."

¹⁶ Llamazares Fernández, Dionisio, *Derecho de la libertad de conciencia II*, 3a. edición, Pamplona, Thomson Civitas, 2007, páginas 91 a 94.



sin conocer los contenidos educativos ni las campañas de concienciación, contra la libertad religiosa y de conciencia de los menores y de sus padres.¹⁷

Aunado a ello, coincido en que los derechos sexuales y a la educación en sexualidad que contempla la norma impugnada, deben ejercerse de acuerdo con el principio de autonomía progresiva del menor, de manera que puedan ejercer sus derechos en forma gradual en la medida en que desarrollen un nivel de autonomía mayor.¹⁸

En esta tesitura, estoy a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por las razones antes señaladas.

I. Requisitos de reforma a la Constitución.

Por lo que hace a este tema, el Tribunal Pleno determinó **reconocer la validez** del artículo 69, numerales 3 y 6 y **declarar la invalidez** del artículo 69, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México que establecen los requisitos para reformar la Constitución capitalina. Las normas cuestionadas prevén lo siguiente:

"**Artículo 69 de la Constitución de la Ciudad de México.** Reformas a la Constitución

"Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

"1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso

"...

¹⁷ El derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus creencias religiosas no es absoluto, incluso así lo han reconocido otras jurisdicciones constitucionales. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha negado la posibilidad de objetar la educación escolarizada, incluso por motivos religiosos, bajo el argumento de que la obligación de escolarizar constituye un límite constitucionalmente válido que fomenta los valores cívicos y el contacto con la sociedad plural. Al respecto, ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional de España 133/2010, del 2 de diciembre de 2010.

¹⁸ El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha sostenido en el punto 1, la Observación General número 4, de "La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño", que: "los adolescentes de hasta 18 años de edad son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención; tienen derecho a medidas especiales de protección y, en consonancia con la evolución de sus facultades, pueden ejercer progresivamente sus derechos."



"3. Las iniciativas de reforma o adición admitidas, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron.

"...

"6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán admitidas de inmediato para su discusión y podrán ser aprobadas en el mismo periodo."

Al respecto, el Tribunal Pleno concluyó que la Ciudad de México, por regla general, sí puede modificar o agregar elementos, requisitos y previsiones para reformar su Constitución, siempre que no se contravengan los principios y el contenido de la Constitución Federal, pues es una cuestión que se encuentra dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas.

De esta manera, en la sentencia se reconoció la validez del artículo 69, numerales 3 y 6, de la Constitución Local, al considerar que no se vulneró el principio de supremacía constitucional, pues del propio numeral 6 del artículo impugnado, se desprende que el proceso de reformas incluye tanto a las iniciativas que se dan con motivo de un cambio a la Constitución Federal, como las que derivan de cambios a las leyes generales, pues se sustentan en un mandato de la Constitución Federal.

No obstante, se declaró la invalidez del numeral 1, del artículo 69, controvertido, porque no es constitucionalmente legítimo permitir que la mitad de los diputados que conforman el órgano parlamentario local –esto es, el partido mayoritario–, tenga la facultad de desechar cualquier iniciativa, sin siquiera discutirla, impidiendo no solo la existencia de mecanismos de contrapesos y diálogo entre los distintos poderes que pueden presentar iniciativas (jefe de Gobierno, alcaldías, etcétera), sino que es totalmente contrario al principio de deliberación parlamentaria.

En este orden de ideas, **estoy de acuerdo con la sentencia aprobada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en atención a las siguientes consideraciones que justifican mi voto.

En primer término, coincido con la propuesta, respecto a que no se vulnera el principio de rigidez constitucional por aumentar requisitos al procedimiento de reforma de la Constitución Local; por el contrario, los artículos impugnados, son acordes con el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo quinto, de la



Constitución Federal,¹⁹ que establece, como parte del procedimiento agravado para reformar la Constitución de la Ciudad de México, que sus adiciones o reformas sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.

El hecho de que se adicionen otros requisitos dentro del procedimiento o, en su caso, se agilice el procedimiento en casos excepcionales, como la adecuación de la Constitución Local derivada de un mandato de la Norma Fundamental, por un lado, se encuentra dentro de la libertad configurativa de la entidad y, por el otro, no incide en el procedimiento agravado de reformas, pues, en todos los casos, dichas modificaciones legislativas se deberán aprobar por las dos terceras partes de los diputados presentes, como lo establece la Constitución Local en el artículo 69, numeral 4.²⁰

Asimismo, convengo, aunque **por razones distintas**, en que no se vulnera el principio de supremacía constitucional por omitir incluir dentro de los casos de excepción para agilizar el procedimiento, aquéllas reformas por adecuación a las leyes generales.

Es decir, contrario a lo que estimó el Tribunal Pleno, la lógica de excepcionalidad de este procedimiento, cuando se trate de una adecuación por mandato constitucional, no necesariamente incluye una adecuación a las leyes generales, de ahí que **me aparto** de ese razonamiento.

En efecto, el argumento de la Procuraduría General de la República parte de que la Constitución Federal y leyes generales tienen la misma jerarquía y, por eso deben tener el mismo tratamiento legislativo, lo que a mi juicio resulta incorrecto, ya que la Constitución está por encima de todo nuestro ordenamiento normativo, por lo que, partiendo de esa base, no se justifica que las adecua-

¹⁹ "Artículo 122. ...

"A. ...

"II. ...

Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes."

²⁰ "Artículo 69. Reformas a la Constitución

"Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

"...

"4. Para que las adiciones o reformas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la ciudad. ..."



ciones a leyes generales deban tener el mismo trato de excepcionalidad que la Norma Fundamental.

Asimismo, la razón para reconocer la validez, radica en que la reglamentación del procedimiento de reformas de la Constitución Local, se encuentra en el ámbito de la libertad configurativa de la Ciudad de México, siempre y cuando sea acorde a los mandatos constitucionales. En este caso, se respeta la única regla que impuso la Constitución Federal, consistente en que las reformas se aprueben con las dos terceras partes de los diputados presentes y, por tanto, el hecho de que no se contemple un procedimiento expedito para la adecuación a las leyes generales, a mi juicio, no lo torna inconstitucional.

En segundo lugar, también comparto el sentido de la sentencia, en cuando a **declarar la invalidez** del numeral 1, del artículo 69, de la Constitución de la Ciudad de México, pues, como lo sostuve en líneas precedentes, la reglamentación del procedimiento de reformas de la Constitución de la Ciudad de México se encuentra en el ámbito de la libertad configurativa de la entidad; sin embargo, esa libertad, se encuentra limitada por los mandatos y principios constitucionales, como lo es el principio de deliberación parlamentaria.

En diversos precedentes,²¹ este Pleno ha establecido que uno de los principios rectores del procedimiento de reformas es el principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, que permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

En este sentido, el artículo 69, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, vulnera el principio de deliberación parlamentaria, ya que impide que todas las fuerzas políticas participen en condiciones de igualdad y libertad en el procedimiento legislativo, pues para que puedan llegar a discutir una iniciativa, se requiere la aprobación de la mayoría.

Lo anterior, desde mi perspectiva, constituye un requisito irrazonable dentro de nuestro sistema democrático, pues soy un convencido de que la deliberación

²¹ Por ejemplo, la acción de Inconstitucionalidad 19/2010, fallada por el Pleno, bajo su ponencia, el 25 de octubre de 2010, por unanimidad de nueve votos, de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordeiro de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.



parlamentaria es un presupuesto fundamental en una democracia. En efecto, la deliberación legislativa permite que mayorías y minorías políticas participen en el proceso de configuración normativa, sin restricción o condición alguna, basta con que se presente la iniciativa, para que todos los grupos políticos tengan oportunidad de moldear e influir, durante la deliberación pública, en la configuración normativa, que es lo que le da sentido a su condición de representantes de los ciudadanos, de manera que, condicionar u obstaculizar esa participación, resulta inconstitucional; de ahí que comparta la declaratoria de invalidez propuesta.

I. Instituto de Defensoría como órgano constitucional autónomo.

Este Tribunal Pleno **reconoció la validez** de los artículos 46, apartado A, párrafo primero, inciso f) y 51, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en los cuales se establece la naturaleza del Instituto de Defensoría Pública como un organismo constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dichas normas prevén lo siguiente:

"Artículo 46. Organismos autónomos

"A. Naturaleza jurídico-política

"Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán:

"...

"f) Instituto de Defensoría Pública; y ..."

"Artículo 51. Instituto de Defensoría Pública

"1. El Instituto de Defensoría Pública tiene como finalidad la asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que presten servicios gratuitos de defensa de las personas justiciables, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero local, garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el patrocinio legal durante la ejecución



penal; el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias familiar, administrativa, fiscal, mercantil y civil.

"...

"3. El instituto será un organismo constitucional autónomo especializado e imparcial; tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Contará con autonomía técnica y de gestión; plena independencia funcional y financiera; capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna, de conformidad con lo previsto en la ley ..."

Sobre este tema, el Pleno sostuvo que son infundados los conceptos de invalidez a través de los cuales se arguyó que la Ciudad de México solo puede contar con los organismos autónomos que se reconocen en la Constitución Federal, sin poder crear o agregar algún otro.

En este sentido, en la sentencia se reconoció que la Ciudad de México está facultada para crear el Instituto de Defensoría y concederle la naturaleza de órgano constitucional autónomo. Lo anterior, porque el artículo 122, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, únicamente, vincula al legislador local a contar, por lo menos, con los órganos constitucionales autónomos que en ella se prevén para las entidades federativas, pero de ninguna manera prohíbe o impide que la Ciudad de México pueda establecer algún otro organismo.

Coincido con la sentencia en el sentido de **reconocer la validez** del artículo 46, apartado A, párrafo primero, inciso f), en relación con el 51, numeral 3, ambos de la Constitución de la Ciudad de México, y para este efecto, **únicamente me permito expresar algunas razones adicionales.**

En principio considero que el artículo 122, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, al establecer que "la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas", no puede ser interpretado en el sentido que limite a la Ciudad de México a establecer los órganos autónomos que explícitamente estén reconocidos en la Norma Suprema para los Estados.²²

²² Esto es, en materia de transparencia y de derechos humanos; pues contrario a lo que plantea la procuraduría, en materia electoral, no se ha determinado con claridad su naturaleza jurídica, de manera que en algunos estados les reconocen la calidad de órganos constitucionales autónomos y en otros no.



La interpretación anterior, implicaría desconocer la autonomía que la Constitución Federal²³ le otorga a la Ciudad de México en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Aunado a ello, si bien se establece que la Ciudad de México cuenta con los organismos autónomos que se prevén para las entidades federativas, comparto el criterio de este Pleno emitido en la controversia constitucional 32/2005,²⁴ en el sentido de que las entidades federativas pueden establecer los órganos autónomos en términos de sus necesidades organizativas, siempre y cuando no contravengan las disposiciones del Pacto Federal, pues para mí, esta facultad se encuentra en el ámbito de la libertad configurativa de las entidades.

Asimismo, advierto que el artículo 17 de la Constitución Federal,²⁵ establece como mandato que las entidades federativas deberán garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población, sin que se establezcan las características de los organismos que prestarán este servicio; de ahí que las entidades federativas podrán determinar la forma en que se prestará el servicio y las características del órgano encargado de prestarlo, como en el caso de la Ciudad de México, que decidió constituirlo como un organismo autónomo.

Finalmente, el hecho de dotar de autonomía al Instituto de la Defensoría Pública de la Ciudad de México no incide en el Pacto Federal, por el contrario, hace más eficaz el desarrollo de los mandatos constitucionales –como la defensa adecuada– a través de la prestación del servicio de defensoría pública.

De esta manera, con base en las consideraciones de este voto concurrente y con los matices antes anunciados, estoy de acuerdo con la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²³ "Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. ..."

²⁴ Fallada el 22 de mayo de 2006, por mayoría de mayoría de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón; los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

²⁵ "Artículo 17. ..."

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. ..."



Voto concurrente que formulan los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Fernando Franco González Salas en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En las acciones de inconstitucionalidad mencionadas en el rubro, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez del artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México,¹ en el cual la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México reguló lo relativo a la recepción de las alcaldías de recursos federales.

Si bien compartimos la decisión del Pleno sobre la validez de la disposición normativa referida, desde nuestra perspectiva los razonamientos hechos en la sentencia debieron partir de una interpretación, conforme con lo establecido en el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que exponemos a continuación.

Resolución mayoritaria

La Procuraduría General de la República planteó la inconstitucionalidad del artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México por vulnerar el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso D), de la Constitución Federal, debido a que desde su perspectiva limita el acceso de las alcaldías a la recepción de recursos federales por sujetar su entrega a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México.

Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que era suficiente una interpretación sistemática de la propia Constitución de la Ciudad de México debido a que aun cuando era cierto que el acápite del artículo impugnado señala que los recursos

¹ "Artículo 21. De la hacienda pública

"...

"D. Alcaldías

"I. De los ingresos

"Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, las alcaldías contarán con los recursos públicos siguientes:

"a) Las participaciones, aportaciones y demás ingresos de procedencia federal, de conformidad con las leyes de la materia;

"b) Los recursos de aplicación automática que generen;

"c) Las asignaciones determinadas para sus presupuestos, contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México; y

"d) Los ingresos provenientes del fondo establecido en el artículo 55 de esta Constitución. ..."



públicos de las alcaldías están sujetos a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, ello no implica o autoriza que se limite o condicione su acceso a los recursos federales que les corresponden.

Lo anterior porque dado el carácter y origen federal de tales recursos, se rigen conforme a los criterios que prevea la legislación federal aplicable, sin que las autoridades capitalinas puedan modificarlos; lo cual se corrobora con el inciso a) del propio artículo, pues al referirse a los recursos de origen federal, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue enfática en señalar que dichos recursos serán asignados de conformidad con las leyes de la materia.

Razones que sustentan nuestro disenso

Desde nuestra perspectiva, respetuosamente, lo sostenido en la sentencia no resuelve el planteamiento realizado por la Procuraduría General de la República, pues, como fue aceptado en el criterio mayoritario, el acápite del numeral impugnado condiciona a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México a todos los ingresos que se enumeran en los incisos del artículo impugnado, incluidas las participaciones, aportaciones y demás ingresos de carácter federal.

En otras palabras, conforme al artículo impugnado, las participaciones, aportaciones y demás ingresos de carácter federal –que en términos de las leyes de la materia (Ley de Coordinación Fiscal, por ejemplo) deben recibir las alcaldías de la Ciudad de México– estarán condicionados a las previsiones de ingresos de la hacienda pública local para estimarse como recursos públicos con los cuales podrán contar las alcaldías.

Ahora, la Procuraduría General de la República solicitó la invalidez de la disposición normativa referida por transgredir el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso D), de la Constitución Federal, en el cual fue previsto que el presupuesto de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México debe componerse al menos por los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales.

Es decir, la disposición de la Constitución Federal referida determina que el presupuesto de las alcaldías de la Ciudad de México debe incluir sin condicionamiento alguno los montos de las participaciones federales, los cuales, a su vez, son determinados conforme a las leyes federales de la materia.

Por tanto, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los montos de las participaciones federales deben reconocerse como parte



del presupuesto de las alcaldías de la Ciudad de México, sin que puedan condicionarse a las previsiones de ingresos de la hacienda local.

En ese orden de ideas, la frase "de conformidad con las leyes de la materia" que contiene el artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, contrario a lo señalado en la sentencia aprobada por el Pleno, se refiere sólo a que los montos de las participaciones federales se determinarán en términos de tales leyes, pero ello de ninguna forma resuelve el argumento de invalidez consistente en que las participaciones, aportaciones y demás ingresos de carácter federal que deben recibir las alcaldías de la Ciudad de México, estarán condicionados (para estimarse como recursos públicos con los cuales podrán contar) a las previsiones de ingresos de la hacienda pública local.

Por ende, estimamos que la solución adecuada al argumento en comento implicaba realizar una interpretación del artículo impugnado que fuese conforme al contenido del diverso 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, inciso D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa interpretación conforme permitiría concluir que el presupuesto o previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México deben incluir sin condicionamiento alguno los montos de los recursos federales, los cuales, a su vez, son determinados conforme a las leyes federales de la materia.

Razones por las cuales consideramos que la solución adecuada del argumento de invalidez planteado requería de esa interpretación conforme, sin que pudiera estimarse suficiente la sola interpretación sistemática de las diversas porciones normativas del artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

El Pleno de la Suprema Corte resolvió bajo mi ponencia las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por Morena, Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes cuestionaron la validez de diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

El estudio de las acciones de inconstitucionalidad se dividió en dos, por lo que el Tribunal Pleno emitió dos sentencias en este asunto. La primera en sesión del diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, en la que se pronunció respecto de todos aquellos asuntos relacionados con el procedimiento legislativo, la materia electoral y las consultas a personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas. La segunda en sesión del seis de septiembre de dos mil dieciocho, en la que se resolvieron el resto de las impugnaciones, siendo ésta última ejecutoria respecto de la cual versa este voto.

Si bien la mayoría de los temas que presenté en el proyecto original ante el Tribunal Pleno fueron aceptados en sus términos, varias porciones normativas de la Constitución de la Ciudad de México fueron declaradas inconstitucionales o desestimadas cuando a mi juicio debió haberse reconocido su validez, tal y como explicaré a continuación:

1. Revocación de mandato

El proyecto que presenté al Tribunal Pleno proponía reconocer la validez de la figura de revocación de mandato, prevista en los artículos 25, apartados A, numeral 5, G, numerales 1 y 2 y H, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México. No obstante, una mayoría de seis Ministros consideró que por las razones expresadas tanto en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas, así como en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, los artículos impugnados debían ser declarados inconstitucionales. Sin embargo, al no alcanzar la mayoría exigida por el artículo 72 de la ley reglamentaria para ser declarados inválidos, la acción se desestimó respecto de esos artículos.

En mi opinión, era necesario que el Tribunal Pleno se apartara de los precedentes recién referidos pues en dichos asuntos –relacionados con los Estados de Chihuahua y Yucatán– se sostuvo que los únicos procedimientos para terminar de forma anticipada un cargo público eran los que prevé el Título cuarto



de la Constitución Federal para fincar alguno de los tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, penal, administrativa y civil) y, en consecuencia, que la inclusión de esa figura en los ordenamientos locales implicaba establecer un nuevo sistema de responsabilidades que no tenía sustento constitucional.¹ En pocas palabras, se dijo que la revocación de mandato era inconstitucional porque *"la propia Constitución Federal prevé otros medios para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos"*.²

Considero que debió realizarse una nueva reflexión motivada fundamentalmente por la introducción expresa a la Constitución Federal de la reelección legislativa a nivel local³ y la nueva redacción del artículo 122 constitucional⁴ y, por tanto,

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 21/2012 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 109, fracción I, de la Constitución General establece como única forma de dar por terminado el ejercicio de los cargos públicos como los de gobernador y diputados de la Legislatura Estatal antes de la conclusión legal de su mandato, la de la responsabilidad de los servidores públicos, sin que pueda establecerse válidamente una diferente en las Constituciones de los Estados. De ahí que la figura de la revocación del mandato conferido al gobernador y a los diputados locales, como facultad del Congreso del Estado, constituye una forma de dar por terminado su cargo que carece de sustento constitucional." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de dos mil doce, registro digital: 2002049, página 290.

² Acción de inconstitucionalidad 8/2010, página 77.

³ **"Artículo 116 de la Constitución Federal.**

"...

"II. ...

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

"Artículo 122 de la Constitución Federal.

"...

"A. ...

"II. ...

"En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

⁴ **"Artículo 122 de la Constitución Federal.**

"...



que los razonamientos vertidos en aquel entonces se basaron en una serie de premisas que debían ser reexaminadas. Es decir, los últimos desarrollos de la Constitución Federal relacionados con la democracia representativa en las entidades federativas, particularmente aquellos en torno a los cargos de elección popular en la Ciudad de México, sugieren que la revocación de mandato no es un mecanismo de responsabilidad de los servidores públicos y, por tanto, que dicha figura no debe ser considerada por sí misma contraria al marco constitucional.

Los precedentes referidos sostienen que la única manera de modificar el plazo previsto para un cargo de elección popular a nivel local es mediante alguno de los procesos establecidos en la Constitución Federal para fincar responsabilidades a los servidores públicos. Aunque no lo mencionen de manera explícita, esa postura partía de separar tajantemente la **designación** a un puesto de elección popular de la **duración** del encargo y, en consecuencia, termina por negar a los electores cualquier incidencia en la compleción del encargo de un funcionario ya designado. Como en ella se asume que el electorado únicamente tiene influencia en la designación, y anteriormente por disposición constitucional expresa la duración de cualquier encargo era de un solo periodo improrrogable, comprensiblemente en los precedentes se concluyó que cualquier modificación al plazo originalmente previsto en la Constitución Federal sólo podía derivar de un procedimiento de responsabilidad o, lo que es lo mismo, de la comprobación de una conducta ilegal al funcionario.

No obstante, la incorporación al texto constitucional federal de la reelección a nivel local es suficiente para demostrar que hoy día también la duración total del encargo en algunos puestos de elección popular depende en parte de la mani-

"A. ...

"III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y *no podrá durar en su encargo más de seis años*. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo Local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

"..."

"VI. ...

"b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."



festación de la voluntad popular expresada en las urnas y, por ende, que la variación del tiempo contemplado originalmente por la Constitución Federal para un encargo de este tipo puede obedecer a razones distintas a la conducta ilegal del servidor público. Dicho de otro modo, hay motivos diversos a la responsabilidad que generan que el encargo de un servidor público electo democráticamente no concluya en el tiempo previsto inicialmente por la Constitución. Por ello la pertinencia de que en el análisis de constitucionalidad de la figura de revocación de mandato se tomaran en cuenta también esos otros motivos.

Asimismo, ambos precedentes concluyen la inconstitucionalidad de la revocación de mandato "*sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa*" a las cuatro vertientes de responsabilidad de los servidores públicos que establece la Constitución Federal.⁵ Sin embargo, si se tienen en cuenta las últimas reformas al régimen político de la Ciudad de México en la Constitución Federal, se puede advertir fácilmente que, al menos para la Capital, el texto constitucional hoy sí ofrece esa posibilidad. Por una parte, mientras que antes el artículo 122 constitucional establecía categóricamente que el ejercicio del encargo del jefe de Gobierno del Distrito Federal "*durará seis años*"⁶, hoy dispone, en cambio, que el jefe de Gobierno de la Ciudad de México "*no podrá durar en su encargo más de seis años*". Si bien en el precepto constitucional federal se mantiene la prohibición para prolongar el encargo del Ejecutivo capitalino, esta nueva redacción claramente contempla la posibilidad de que aquél dure menos. En esta tesitura, para poder descartar completamente la constitucionalidad de la revocación de mandato, en mi opinión era conveniente analizar concretamente las razones por las cuales el encargo del jefe de Gobierno de la Ciudad de México puede concluir antes de seis años.

⁵ En la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas: "*... se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida*", página 253 y exactamente en el mismo sentido en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, página 78.

⁶ **Artículo 122 de la Constitución Federal (texto vigente hasta el veintiocho de enero de dos mil dieciséis).**

"...

"C. ...

"Base segunda. Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal:

"I. Ejercerá su encargo, *que durará seis años*, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral."



En el mismo sentido, mientras que anteriormente el artículo 122 de la Constitución Federal disponía simplemente que los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "*serán elegidos cada tres años*", sin establecer consecuencias jurídicas –distintas a las cuatro vertientes de responsabilidad previstas en el título cuarto– para hechos que se dieran *durante* el ejercicio del encargo, hoy ese precepto establece, en cambio, que los diputados capitalinos podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos si son postulados por el mismo partido político, "*salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato*". En otras palabras, la Constitución Federal establece expresamente consecuencias jurídicas para hechos suscitados durante el ejercicio del encargo que no necesariamente están vinculados a un procedimiento de responsabilidad, pero que sin duda, tienen incidencia directa en la duración total del encargo de los legisladores de la capital.

En el caso de las alcaldías esto es incluso más claro. Antes de la reforma al régimen jurídico del Distrito Federal, el artículo 122 ni siquiera preveía de forma expresa la duración del cargo de los jefes Delegacionales. El término estaba contenido en el artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.⁷ Hoy, en cambio, no sólo existe ya una previsión expresa de la duración del mandato de los alcaldes, sino que además se estableció la posibilidad de su reelección hasta por un periodo adicional bajo las mismas condiciones previstas para los diputados locales, es decir, que sean postulados por el mismo partido político o coalición salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

De este modo, si la Constitución Federal hoy contempla explícitamente una situación diversa a las cuatro vertientes de responsabilidad que también determina la permanencia de un diputado local o de un alcalde en el cargo, entonces la imposibilidad invocada en el pasado, a mi parecer, no puede sostenerse tomando en cuenta este nuevo contexto constitucional.

Comprobada así la pertinencia de llevar a cabo un nuevo análisis de constitucionalidad de la revocación de mandato que sea más amplio que los realizados

⁷ **Artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (texto vigente)**

"Cada delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente jefe delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos."



hasta ahora, en mi opinión, lo conducente era examinar en sus términos la validez constitucional de dicha figura en la Ciudad de México. A mi parecer, al realizar una lectura integral de los numerales impugnados se advierte que la figura de revocación de mandato en la Constitución de la Ciudad de México se encuentra dentro del margen de libertad configurativa con que cuentan las entidades federativas para determinar todo lo concerniente a su régimen interior.

Como fue reconocido por la mayoría en apartados previos de la ejecutoria, las entidades federativas en general y la Ciudad de México en particular, tienen libertad para configurar su régimen interior siempre y cuando con ello no contradigan el contenido de la Constitución Federal ni restrinjan los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México. Consecuentemente, en la medida que no haya alguna disposición en la Constitución Federal o tratado internacional que expresa o implícitamente la obligue a adoptar un esquema determinado, y que el diseño institucional local no acarree por sí mismo la vulneración de un derecho fundamental o principio constitucional, cada entidad federativa puede innovar y distinguirse tanto del régimen de gobierno que tienen las demás como del de la federación. Ninguna de estas limitantes a la libertad configurativa de las entidades federativas se actualizaba en el presente caso.

Primero, en los términos en que está prevista la revocación de mandato en la Constitución de la Ciudad, no representa un medio para fincar una sanción que se pueda ubicar en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos que regula el título cuarto de la Constitución Federal. Se trata más bien de un mecanismo de democracia participativa o semi-directa que busca empoderar a la ciudadanía capitalina frente a sus representantes para efectos de mejorar la calidad de los servidores públicos que ocupen puestos de elección popular.

El inicio del procedimiento no está ligado a la comisión de algún tipo de conducta ilegal, sino simplemente requiere que una vez transcurrida la mitad del periodo, un diez por ciento de la lista nominal de electores lo solicite a la autoridad competente.⁸ No busca, por tanto, imponer sanciones o penas adicionales a

⁸ "Artículo 25 de la Constitución de la Ciudad de México. Democracia directa

"...

"G. Revocación del mandato



los supuestos ya existentes de responsabilidad ni mucho menos reglamentar las disposiciones del título cuarto de la Constitución Federal. Tan es así, que en las discusiones que desembocaron en la incorporación de esta figura a la Constitución capitalina se descartó explícitamente adoptar causales como las establecidas en los procedimientos de responsabilidad.⁹

En esta tesisura, el proyecto original que presenté al Pleno estimaba que la Procuraduría partió de una premisa incorrecta en su impugnación, pues equiparó la revocación de mandato a un medio sancionatorio y, por lo mismo, confundió la conclusión anticipada de un cargo de elección popular con sus causas. Dicho de otra manera, en la medida en que redujo todo el análisis de constitucionalidad de la revocación de mandato al efecto "penalizador" que produce, a saber, la terminación anticipada del cargo de un servidor público, la Procuraduría soslayó que en la Constitución de la Ciudad de México las causas generadoras de tal terminación, los procedimientos que llevan a ella y los cargos de las personas implicadas, son completamente diferentes.

Por ejemplo, el artículo 110 de la Constitución Federal, prevé el juicio político como medio para destituir a ciertos funcionarios federales y locales por su desempeño. Pese a que, a simple vista genera la misma consecuencia jurídica que la revocación de mandato, ambos mecanismos tienen notables diferencias:

"1. Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

"2. La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate."

⁹ Versión estenográfica de la sesión de trabajo del quince de noviembre de dos mil dieciséis, de la Comisión de Ciudadanía, ejercicio democrático y régimen de gobierno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, donde el presidente de la Comisión aseveró lo siguiente: "*Esta figura de revocación de mandato es un instrumento de democracia directa (sic), es reconocer a la población que como emite en la figura de la democracia representativa su voto a favor de también tenga el mismo derecho de considerar si esa persona electa, está respondiendo o no a los intereses por los cuales votó la gente a su favor, que demos esa condición también de revocar, porque el juicio político cuántas solicitudes de juicio político no están archivadas durmiendo el sueño de los justos, porque el juicio político no necesariamente resuelve una sanción o un castigo a un mal servidor público o a un representante popular*"; y el diputado Oropeza Morales afirmó: "*...la revocación de mandato es una figura constitucional en tanto no se adopten las causales de otras figuras, precisamente, como las responsabilidades de tipo político o las responsabilidades de tipo penal ... pero si dejamos la revocación de mandato en los términos que está aquí, que es eminentemente política, es una forma de decisión política de las y los ciudadanos, la revocación es totalmente viable.*", páginas 21 a 26.



Juicio político	Revocación de mandato
Es aplicable contra servidores electos y no electos.	Sólo aplica contra servidores electos.
Se lleva a cabo en forma de juicio respetando las garantías jurisdiccionales del inculpado.	Se lleva a cabo en una jornada electoral.
A nivel federal requiere una declaración de procedencia con la aprobación de mayoría absoluta de la Cámara y una votación de 2/3 partes de los miembros presentes del Senado.	Para su promoción requiere las firmas de al menos el 10% de la lista nominal.
A nivel local requiere la votación de 2/3 partes del Congreso de la ciudad.	Para que la decisión tenga efectos vinculantes requiere una participación mayor al 40% de la lista nominal.
Está acotado a violaciones graves a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.	No requiere la actualización de alguna conducta específica por parte del servidor público.
La sanción es la destitución y la inhabilitación del funcionario para llevar a cabo cargos y funciones de naturaleza pública, de forma permanente.	No hay sanción, el efecto es la terminación anticipada del mandato.

Del cuadro anterior se desprende claramente que la revocación de mandato consiste en someter el desempeño de un servidor público de elección popular a un proceso anticipado de evaluación frente a la ciudadanía, para determinar si continúa con la confianza del electorado para ostentar el cargo y, en caso de no ser así, se debe revocar el mandato conferido. Este mecanismo permite que los gobernados participen de forma activa en la evaluación de los servidores públicos que ocupan un cargo de elección popular, partiendo de la premisa de que son aquéllos los principales afectados o beneficiados de su gestión.

Por el contrario, el juicio político representa un proceso reglado que busca determinar si un funcionario público, no necesariamente de elección popular, ha incurrido en violaciones graves a la Constitución Federal y/o ha hecho uso indebido de recursos públicos. En esta tesitura, hay causas expresas establecidas en la Constitución y la ley y procedimientos específicos –donde rigen principios como la presunción de inocencia y el debido proceso– para determinar la responsabilidad. Si bien en ambos supuestos normativos la separación del



cargo es una consecuencia, en el caso del juicio político ésta va acompañada, además, por la inhabilitación permanente del funcionario respectivo.

Se obtiene esta misma conclusión si se amplía este análisis comparativo al resto del sistema de responsabilidades de los servidores públicos que prevé el título cuarto de la Constitución Federal, pues la diferencia más evidente con la revocación de mandato en la Ciudad de México sigue siendo que las sanciones impuestas en aquéllos son siempre la consecuencia de una conducta ilegal del servidor público. Tan es así, que también en todos esos mecanismos se establecen causales y, además, se contemplan las garantías mínimas de audiencia y debido proceso en los que el funcionario puede esgrimir los medios de defensa que considere pertinentes. En cambio, en la revocación de mandato tal como está prevista por la Constitución capitalina no es necesario un comportamiento ilegal, pues se trata simplemente de un proceso de examinación del desempeño del funcionario frente a la ciudadanía a iniciativa de un porcentaje de ésta.

De este modo, tomando en cuenta que los numerales impugnados por la procuraduría no establecen un sistema de responsabilidad de los servidores públicos en el sentido a que se refiere el título cuarto de la Constitución Federal, a mi parecer, debió reconocerse su validez pues no puede haber un sistema inconstitucional de responsabilidades, ahí donde ni siquiera hay responsabilidades.

Incluso, suponiendo que la revocación de mandato en la Ciudad de México estuviera regulada de tal manera que efectivamente instaurara un régimen sancionatorio para los servidores públicos locales, me parece que tampoco podría sostenerse que el régimen de responsabilidades establecido en el título cuarto de la Constitución Federal representa un límite absoluto a la libertad de configuración que tienen las entidades federativas para determinar la duración de los cargos de elección popular. Aquél se refiere fundamentalmente a la responsabilidad de los servidores públicos federales y, en cambio, solamente regula la responsabilidad de los funcionarios públicos locales por lo que hace a la violación de la Constitución y las leyes federales que de ella emanen.¹⁰

¹⁰ "Artículo 108 de la Constitución Federal.

"...

"Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores



Tan es así, que para entablar con base en dicho título cuarto un juicio político contra un funcionario público local¹¹ u obtener una declaratoria para proceder penalmente contra él¹² se requiere necesariamente que se trate de violaciones a normas federales.

Tampoco considero que la regulación específica de la revocación de mandato en la Ciudad de México vulnere algún otro precepto de la Constitución Federal o de un tratado internacional relacionado con derechos humanos. Por una parte, no advierto cómo la medida pudiera vulnerar el derecho fundamental al voto activo previsto en los artículos 35, fracción I, de la Constitución Federal y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si en principio las personas que votaron por el funcionario y estén por su ratificación en el cargo, también pueden votar en el procedimiento de revocación. Tampoco advierto cómo se pueda vulnerar el derecho fundamental al voto pasivo previsto en la fracción II del mismo precepto constitucional y en el referido inciso b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues al ser una medida introducida para la nueva Legislatura y el próximo jefe de Gobierno de la Ciudad de México, no se le está aplicando de manera retroactiva a funcionario público alguno y, a partir de ahora, todos aquellos quienes tengan interés en ocupar un cargo de elección popular sabrán desde un inicio que por disposición constitucional expresa, su mandato está condicionado

públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales."

¹¹ **"Artículo 110 de la Constitución Federal.**

"...

"Los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda."

¹² **"Artículo 111 de la Constitución Federal.**

"...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."



a que la ciudadanía no lo revoque después de transcurrida la mitad del periodo inicialmente previsto.

La revocación de mandato tampoco está sustentada en un retiro arbitrario del cargo público, sino en el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo y bajo procedimientos claramente establecidos en las Constituciones y las leyes locales. No se pueden pasar por alto, por ejemplo, las limitaciones que previó el Constituyente Local, al requerir un mínimo del diez por ciento de la lista nominal para formular la solicitud, una participación efectiva del cuarenta por ciento del padrón para que el proceso sea válido y un sesenta por ciento de los votos a favor de revocar el mandato para que la resolución tenga carácter vinculante. Si bien la población de la Ciudad de México se caracteriza por presentar altos niveles de participación electoral, el porcentaje requerido no es una mera formalidad, pues está dentro de los parámetros del comportamiento de los capitalinos.¹³

Finalmente, advierto que la reciente incorporación de la revocación de mandato en varias Constituciones Locales no ha sido objeto regular de impugnaciones a pesar de que los precedentes invocados por la procuraduría –y confirmados por una mayoría de seis Ministros al resolverse este asunto– datan de dos mil nueve y dos mil doce. Ello ha desembocado en que existan sólo dos entidades en las cuales la inclusión de la figura fue anulada y ahora se encuentra prohibida,¹⁴ ocho entidades federativas en las que esta figura opera sin

¹³ Por un lado, de acuerdo con datos del INE en las elecciones federales el promedio de participación desde el año 2009 al 2015 ha sido de 50.1%. Información consultable en el "*Estudio Comparativo sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009, 2012 y 2015*", disponible en: http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC_Comparativo_VF.pdf. Fecha de consulta: veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho. Por otro lado, de acuerdo con datos del IECM, en las elecciones locales la participación ciudadana aumenta a 67.42% cuando hay que elegir jefe de Gobierno de acuerdo con el estudio "*Estadística de las elecciones locales 2012*" disponible en: <http://www.iecm.mx/www/secciones/elecciones/estadisticas/2012/estadistica.pdf>. Fecha de consulta: veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho y baja cuando se trata de renovar la Asamblea Legislativa y elegir jefes delegacionales. En 2009 la participación ciudadana fue de 41.51% según el "*Comparativo de las elecciones locales 2000-2009 en el Distrito Federal*" disponible en <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/estudioselect/comparativo20002009.pdf>. Fecha de consulta: veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho y en 2015 fue de 43.59% según el portal de Internet de dicho instituto. Información disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/participacion2015/>. Fecha de consulta: veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.

¹⁴ Tal es el caso de Chihuahua (acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas) y de Yucatán (acción de inconstitucionalidad 8/2010). En ambos casos la Procuraduría General de la República promovió acción de inconstitucionalidad. En el caso de Chihuahua también el Partido del Trabajo y los diputados integrantes del Congreso Local.



obstáculo alguno¹⁵ y, finalmente, veintiuno en donde no se contempla¹⁶ y su inclusión sigue siendo una posibilidad.

El hecho de que una mayoría de seis Ministros haya votado por la invalidez de los preceptos y que por ello se haya desestimado la acción respecto de los mismos, abona a un desajuste innecesario a nivel de las entidades federativas. A mi parecer, el Tribunal Pleno debió inclinarse a favorecer la postura de que es más adecuado permitir que las entidades federativas incluyan estos mecanismos si así lo desean, en lugar de generar restricciones interpretativas. En virtud de todas las consideraciones anteriores es que considero que debió reconocerse la validez del artículo 25, en sus apartados A, numeral 5 en la porción normativa "y *revocación de mandato*"; G, y H, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México.

2. Impugnaciones relacionadas con el Consejo de la Judicatura Local.

2.1 Atribución del Consejo Judicial ciudadano para designar a los consejeros de la Judicatura Local.

El Tribunal Pleno debía determinar si el artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*", vulnera la independencia del Poder Judicial al atribuirle al Consejo Judicial Ciudadano la facultad de designar a los Consejeros de la Judicatura Local. El proyecto que presenté al Pleno proponía reconocer su validez. No obstante, una mayoría de siete Ministros votó por la invalidez del precepto impugnado, pero al no alcanzarse la mayoría requerida por el artículo 72 de la ley reglamentaria, la acción de inconstitucionalidad 18/2017 fue desestimada respecto de dicha porción normativa.

En mi opinión, aunque existe un vínculo entre el Congreso de la ciudad y el Consejo Judicial Ciudadano, este mecanismo de nombramiento no supone en sí mismo una subordinación o sometimiento del Poder Judicial de la ciudad al Poder Legislativo Local, en atención a lo siguiente:

¹⁵ Su inclusión ocurrió en el siguiente orden: Sinaloa (diez de octubre de dos mil tres), Zacatecas (quince de abril de dos mil nueve), Baja California (siete de octubre de dos mil once), Oaxaca (quince de abril de dos mil once), Guerrero (veintinueve de abril de dos mil catorce), Jalisco (dieciséis de junio de dos mil dieciséis), y Aguascalientes (veintinueve de enero de dos mil dieciocho).

¹⁶ Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.



Primero, porque los miembros de este consejo **no son representantes** de la mayoría parlamentaria que los nombró. No son representantes del Congreso porque no "*hacen las veces*" de los parlamentarios.¹⁷ El mecanismo consiste en un sistema de designación y no de representación.¹⁸ Por lo mismo, los miembros del Consejo Judicial Ciudadano carecen de un mandato por parte del Legislativo de la ciudad y, por tanto, no están limitados o constreñidos de algún modo sobre el sentido de su labor al conformar al Consejo de la Judicatura. Esto se corrobora con que no tienen que dar explicaciones al Poder Legislativo sobre el sentido de su voto ni éste puede vetar su decisión una vez hecha. Si bien, el diseño del artículo 37 de la Constitución de la ciudad establece una participación del Legislativo local, ésta se ve limitada a nombrar al Consejo Judicial Ciudadano, que una vez nombrado, pierde todo vínculo con el Congreso capitalino.

Segundo, porque el diseño que la norma impugnada establece es coherente con los controles (pesos y contrapesos)¹⁹ que pueden legítimamente ejercer los

¹⁷ H. Pitkin, *El Concepto de Representación*, primera edición en español, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mil novecientos ochenta y cinco, páginas 123 a 156.

¹⁸ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, presentado el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro ante la Cámara de Senadores (origen) que culminó en la reforma constitucional por virtud de la cual se introdujo la figura del Consejo de la Judicatura Federal, publicada el 31 de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Véase también la sentencia de controversia constitucional 32/2007.

¹⁹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 52/2005 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema—origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos—, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, registro digital: 177980, página 954.



poderes de cada entidad federativa de manera mutua.²⁰ Así, el Constituyente capitalino decidió que el Congreso no intervenga directamente en la designación de los consejeros de la Judicatura sino que integre un Consejo Judicial Ciudadano que a su vez nombrará a las o los integrantes del Consejo de la Judicatura. En mi opinión, sostener lo contrario, es tanto como afirmar que la gran mayoría de los mecanismos de designación existentes en las entidades federativas para el nombramiento de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales son inconstitucionales al prever una participación directa y relevante de sus Congresos.

Finalmente, de la misma manera que la designación del Consejo Judicial Ciudadano por parte del Legislativo de la Ciudad de México no constituye una relación de representación entre ambas instancias, así también la designación del Consejo de la Judicatura por el Consejo Judicial Ciudadano no implica una relación de subordinación. El Consejo Judicial termina su encargo cuando nombra a los consejeros de la Judicatura, por lo que una supuesta subordinación se torna imposible cuando una de las partes de la relación ha dejado de existir.

Por estas razones es que a mi parecer el diseño que establece la Constitución capitalina para la integración de su Consejo de la Judicatura no supone una intromisión, dependencia o subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo de la Ciudad de México, por lo que considero que debió reconocerse la validez del artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*".

2.2 Prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia Local lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

El Tribunal Pleno debía resolver si el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución de la Ciudad de México vulneraba la autonomía judicial al prohibir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. El proyecto que presenté al Pleno proponía reconocer su validez. Sin embargo, una mayoría de siete Ministros votó por la invalidez del precepto impugnado. No obstante,

²⁰ Estos controles se multiplican en nuestro orden constitucional. Por ejemplo, existen nombramientos del Ejecutivo que tienen que ser ratificados por el Senado (los funcionarios superiores de Hacienda); los nombramientos de los Ministros de nuestra Corte se realizan con la colaboración del Ejecutivo y el Senado de la República; los órganos a los que la Constitución Federal les da autonomía, también suelen tener mecanismos de integración donde colaboran los Poderes de la Unión o en los que sólo participa uno de ellos (por ejemplo el Instituto Nacional Electoral).



al no alcanzarse la mayoría requerida por el artículo 72 de la ley reglamentaria, la acción de inconstitucionalidad 18/2017 fue desestimada respecto de dicha porción normativa.

A mi juicio, debió reconocerse su validez ya que si bien es cierto que el diseño a nivel federal del Consejo de la Judicatura supone la participación del presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, del artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal no se advierte alguna indicación de que este mecanismo se deba replicar por la Ciudad de México. Una vez garantizada una composición mayoritaria de miembros de carrera judicial en el Consejo de la Judicatura –como consecuencia de este fallo–, no encuentro algún razonamiento que me lleve a concluir que la imposibilidad del presidente del Tribunal Superior de Justicia capitalino pueda presidir el Consejo de la Judicatura, viole también la independencia judicial.

A mi parecer, el precepto en cuestión es coherente con la libertad configurativa que le otorga el mismo artículo 122 de la Constitución Federal a la Ciudad de México, en lo que toca a su régimen interior y a su organización política y administrativa. También es coherente con los motivos que delineó la reforma constitucional del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, consistentes en descargar a los juzgadores de las funciones organizacionales, administrativas y disciplinarias para que se enfocaran de lleno a sus labores propiamente jurisdiccionales y se pudiera fortalecer la carrera judicial. En este sentido, la independencia del Consejo de la Judicatura respecto al Poder Judicial que administra fue también una finalidad de la mencionada reforma.²¹

Como se desprende de las discusiones en el seno de la Asamblea Constituyente de la ciudad, la medida que impuso el Constituyente capitalino va encaminada a desvincular la administración, disciplina y carrera judicial de la labor propiamente jurisdiccional que llevan a cabo los Jueces capitalinos y los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia.²² Por otro lado, la Constitución capitalina es clara en prohibir al Consejo de la Judicatura modificar las resoluciones o invadir la función sustantiva de los órganos judiciales de la Ciudad

²¹ J. Carpizo, *Otra Reforma Constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*, *Cuestiones Constitucionales* 002, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, dos mil, páginas 209 a 118.

²² Esta motivación se desprende de los pronunciamientos de los miembros de la Asamblea Constituyente. Véase, versión estenográfica del Diario de Debates de la Asamblea Constituyente del veintiuno de enero de dos mil diecisiete, con el dictamen de la Comisión del Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, páginas 20 y subsecuentes.



de México que tienen una naturaleza jurisdiccional; afectar las resoluciones de los Jueces y Magistrados, e intervenir de cualquier manera en los asuntos del Tribunal Superior de Justicia, la Sala Constitucional, el Tribunal Electoral y los juzgados capitalinos.²³

Existen pues garantías en la propia Constitución de la ciudad para tutelar la independencia tanto de los órganos jurisdiccionales como del Consejo de la Judicatura capitalinos. Es por ello que, a mi parecer, la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece también al Consejo, no es por sí misma inconstitucional. En este sentido, me parece relevante aclarar también que la Constitución de la Ciudad de México en forma alguna, impide a los consejeros de carrera judicial (Jueces y Magistrados) ser presidentes del Consejo si son elegidos para tal función por una mayoría de los propios consejeros.

En virtud de lo anterior, en mi opinión debió reconocerse la validez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución de la Ciudad de México.

3. Ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad.

El proyecto que originalmente presenté al Tribunal Pleno proponía reconocer la validez del artículo 4, apartado A, numeral 6, en la porción normativa: "*Las autoridades jurisdiccionales de la ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen*".

²³ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Poder Judicial

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"5. Las y los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Las sesiones del Consejo de la Judicatura serán públicas, salvo lo dispuesto en la normatividad aplicable. Los actos y decisiones del Consejo de la Judicatura, en ningún caso, podrán modificar las resoluciones o invadir la función jurisdiccional depositada en los órganos del Poder Judicial de la Ciudad de México, ni podrán afectar las resoluciones de las y los Jueces y Magistradas o Magistrados.

"...

"8. Las y los consejeros se abstendrán de intervenir de cualquier manera en los asuntos a cargo del Tribunal Superior de Justicia, la Sala Constitucional, el Tribunal Electoral y los juzgados."



No obstante, una mayoría de nueve Ministros estimó que las porciones: "*y convencionalidad*", "*la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en*" eran inconstitucionales al considerar que al Constituyente capitalino no le corresponde regular el ejercicio del control de constitucionalidad y de convencionalidad, simplemente porque esa obligación deriva de la propia Constitución Federal y de su interpretación por parte de esta Suprema Corte. Básicamente, lo que determinó la mayoría es que las Constituciones Locales no pueden hacer referencia alguna al control de constitucionalidad de la Constitución y los tratados (aunque sí de su propia Constitución Local).

Me parece que si en términos de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, así como la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado de ellos, especialmente al resolver el expediente varios 912/2010, las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad de México y del resto de las entidades federativas pueden ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, dejando de aplicar las normas contrarias a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de los que México es Parte, las Constituciones Locales de las entidades federativas pueden válidamente reiterar dicha facultad.

No hay justificación alguna que sustente que las entidades federativas carecen de competencia para replicar en sus Constituciones la interpretación que la Suprema Corte realizó del artículo 1o. y 133. Además, es patente que el Constituyente capitalino fue cuidadoso en no establecer algún tipo de matiz o reglamentación que pudiera incidir en la forma en que los Jueces capitalinos realizarán el control de constitucionalidad o alterar o hacerla de manera diferente a los criterios de la Suprema Corte.

Además, es incongruente que las porciones normativas impugnadas se hayan declarado inconstitucionales bajo el argumento de que con ello podría generarse inseguridad jurídica cuando el ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad se trata de una función que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad de México ya ejercen.

Por otra parte, si bien el proyecto que presenté al Tribunal Pleno proponía reconocer la validez de la porción normativa "*y las leyes que de ella emanen*", del artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución de la Ciudad de México, una mayoría de ocho Ministros estimó que ésta también era inconstitucional toda vez que las autoridades jurisdiccionales no pueden dejar de aplicar normas federales aunque sean contrarias a las leyes que emanen de su Constitución Local.

Al respecto, si en el apartado A de la ejecutoria se resolvió que las entidades federativas sí pueden ampliar derechos humanos o crear derechos nuevos ya sea



en sus Constituciones o en la legislación que de ellas deriven, me parece un contrasentido sostener que dichas creaciones normativas no pueden ser consideradas para analizar la validez de las normas de la entidad, situación que de ninguna manera incide o altera de modo alguno la manera en que las autoridades deben ejercer el parámetro de regularidad constitucional.

Es decir, lo único que establece es que la inaplicación de normas por los Jueces de la capital puede justificarse bajo el argumento de que son contrarias a los derechos previstos en la Constitución Local y las leyes que de ella emanen, con el propósito de permitir que la población haga exigible a todas las autoridades locales, en sus respectivos ámbitos de competencia, los derechos que se le han reconocido a través de dichos ordenamientos.

Por todas las consideraciones señaladas, a mi juicio, debió haberse reconocido la validez de la totalidad del artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución de la Ciudad de México.

4. Ajustes a remuneraciones de servidores públicos.

El proyecto que presenté al Pleno proponía reconocer la validez del artículo 33, numeral 1, en la porción normativa "*Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*", al considerar que su adición fue parte de la incorporación del principio de accesibilidad en materia de derechos de las personas con discapacidad y que, por tanto, debía leerse como uno más de los principios que rigen a la administración pública capitalina y no como un posible ajuste de los salarios de los servidores públicos.

No obstante, una mayoría de ocho Ministros consideró que la porción normativa debía invalidarse al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos y de los servidores públicos, pues si bien el concepto "*ajustes razonables*", es un término comúnmente utilizado y definido en la legislación nacional e internacional en materia de derechos de las personas con discapacidad, la técnica legislativa del Constituyente Local se prestaba a confusiones.

Considero que debió reconocerse la validez de la porción normativa impugnada, ya que de las iniciativas y de todos los debates del Constituyente de la Ciudad de México claramente se advierte que su adición fue parte de la incorporación del principio de accesibilidad en materia de derechos de las personas con discapacidad.

Asimismo, porque se trata de un término que no es utilizado de manera habitual para hacer referencia a alguna cuestión presupuestaria o de la hacienda pú-



blica (que son algunos de los temas que aborda el artículo en cuestión), por lo que, contrario a lo alegado por la accionante en el sentido que el término "ajustes razonables" no puede ser entendido como las "modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas ...", porque éstas ya se contemplan en otros artículos de la Constitución Local, señalé, que precisamente porque varios de sus artículos hacen referencia a los "ajustes razonables"²⁴ siempre de manera consistente refiriéndose a las "modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas ...", resultaría ilógico y contradictorio asumir que el Constituyente utilizó exactamente el mismo concepto para referirse a un posible ajuste de salarios de los servidores públicos.

Por lo anterior, a mi juicio, debió reconocerse la validez de la porción normativa en cuestión, según las consideraciones que hice valer en el proyecto original.

²⁴ **Artículo 4 de la Constitución de la Ciudad de México.** Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos

" ...

"C. Igualdad y no discriminación

" ...

"2. ... La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación."

Artículo 5 de la Constitución de la Ciudad de México. Ciudad garantista

"A. Progresividad de los derechos

" ...

"5. Las medidas que adopte la autoridad incorporarán los ajustes razonables y el diseño universal."

Artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México. Ciudad incluyente

" ...

"G. Derechos de personas con discapacidad

"1. ... Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables."

Artículo 53 de la Constitución de la Ciudad de México. Alcaldías

" ...

"B. De las personas titulares de las alcaldías

" ...

"3. Las personas titulares de las alcaldías tendrán las siguientes atribuciones:

"a) De manera exclusiva:

" ...

"Asuntos Jurídicos

"XLI. Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, con ajustes razonables si se requiere, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial; ..."

Artículo 60 de la Constitución de la Ciudad de México. Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública

"1. ...

"Para garantizar el acceso a los derechos para las personas con discapacidad se deberán contemplar ajustes razonables, proporcionales y objetivos, a petición del ciudadano interesado."



5. Ejercicio de la acción penal.

El proyecto que presenté al Pleno proponía reconocer la validez del artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México en la porción normativa "*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales correspondientes al Ministerio Público*". No obstante, una mayoría de seis Ministros consideró que ésta invadía la competencia de la federación y que por ende, debía declararse inconstitucional. Sin embargo, al no alcanzar la mayoría exigida por el artículo 72 de la ley reglamentaria para declararse inválida, la acción se desestimó respecto de esa porción normativa.

A mi parecer, la porción impugnada no vulnera la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues se limita a establecer –de manera general– que al Ministerio Público le corresponde ejercer acción penal ante los tribunales. Es decir, aunque su contenido inicialmente puede ser considerado una materia "*procedimental penal*" y, por ende, estar sujeto a las previsiones del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cierto es que, sólo prevé contenidos orgánicos pues indica cuál es el órgano que en la Ciudad de México debe ejercer cierta función, lo cual según nuestros precedentes,²⁵ las entidades federativas sí pueden hacer.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁵ En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales.

Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el Pacto Federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de las normas adjetivas penales.

"Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales."



Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En las acciones de inconstitucionalidad mencionadas en el rubro, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de los artículos 9, apartado D, párrafo 7,¹ y quinto transitorio² de la Constitución Política de la Ciudad de México, relativos al uso médico y terapéutico de la marihuana y sus derivados.

Si bien en términos generales no estoy en contra de la permisión del uso medicinal y terapéutico de la marihuana y sus derivados, en el caso concreto considero que el sistema normativo establecido en la Constitución de la Ciudad de México no brinda seguridad jurídica a las personas y, por ello, debió declararse inconstitucional por el Pleno, como lo explicaré en este voto particular.

Resolución mayoritaria

Por mayoría de ocho votos a favor de los Ministros integrantes del Pleno fue reconocida la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México, relativos al uso medicinal y terapéutico de la marihuana y sus derivados, sobre la base de que si bien la regulación de estupefacientes es de competencia exclusiva de la Federación, lo cierto es que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no interfirió en las atribuciones federales.

Ello, porque en el primero de los artículos referidos no fue prescrita una función sobre la forma y los términos en que deben prestarse los servicios relacionados con estupefacientes, pues en esa disposición únicamente fue reconocido el derecho y hecha una remisión a lo dispuesto en la Constitución Política de

¹ "Artículo 9

"...

"D. Derecho a la salud

"...

"7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la *cannabis sativa, indica*, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable."

² "Quinto. Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la *cannabis sativa indica* y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga."



los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que el artículo transitorio impugnado condiciona su entrada en vigor a lo dispuesto en la Ley General de Salud.

Razones que sustentan mi disenso

Como lo mencioné en la sesión pública del Pleno del veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, en mi opinión debimos invalidar la porción normativa del artículo quinto transitorio referido, en la cual la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sujetó a una condición suspensiva la entrada en vigor del derecho al uso medicinal y terapéutico de la marihuana y sus derivados, por no brindar seguridad y certeza jurídica a las personas.

Lo anterior debido a que en dicha disposición normativa fue previsto que el derecho establecido en el artículo 9, apartado D, párrafo 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México entraría en vigor cuando en la Ley General de Salud sea dispuesto ese derecho; sin embargo, en la fecha en que fueron resueltas estas acciones de inconstitucionalidad (seis de septiembre de septiembre de dos mil dieciocho), en la Ley General de Salud el Congreso de la Unión ya había regulado el uso medicinal y terapéutico de la marihuana y sus derivados mediante la reforma a ese ordenamiento legal del dieciséis de junio de dos mil diecisiete.

Así, en la fecha en que el Tribunal Pleno resolvió estas acciones de inconstitucionalidad, la condición suspensiva impuesta por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México había desaparecido y, por ende, dado lo delicado de este derecho, desde mi perspectiva la disposición normativa transitoria en que fue prevista esa condición debió invalidarse, en aras de brindar mayor seguridad y certeza jurídica a las personas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

1. En sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, los integrantes del Tribunal Pleno resolvimos finalmente la totalidad de la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, abordando la impugnación a varios preceptos de la Constitución de la Ciudad de México que no guardaban relación con aspectos electorales (los preceptos de contenido electoral ya habían sido tratados en una sentencia previa de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete). El asunto es de una trascendencia mayúscula, pues implica el examen de una gran variedad de temáticas constitucionales novedosas, como la definición de los alcances de la facultad para ampliar o reconocer nuevos derechos humanos, la posibilidad de implementar medios de control local para su protección, la delimitación de ámbitos competenciales en materia procesal penal, laboral, entre otras tantas cuestiones. La sentencia es rica en contenido y debe ser examinada con cuidado.
2. Sin embargo, como es ordinario en órganos colegiados, no todos los apartados de la sentencia se aprobaron por unanimidad de votos. El objetivo del presente documento radica en hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento particular o concurrente sobre la declaratoria de validez o invalidez de varias de las normas reclamadas. Expondré mis razonamientos siguiendo la metodología del propio fallo, ya que por lo voluminoso de la materia de impugnación, el estudio de fondo de la sentencia se dividió en cinco apartados generales (A a F), cada uno con sus sub-apartados.

I. Posicionamiento en torno al apartado A

3. En el primer apartado de estudio de los conceptos de invalidez, denominado como "apartado A" y relativo a si la Ciudad de México puede o no ampliar derechos humanos y reconocer nuevos derechos, el Tribunal Pleno reconoció la **validez** de los artículos 3, numerales 1 y 2, y 4 a 14, de la Constitución de la Ciudad de México, declarando infundados todos los argumentos de la Procuraduría General de la República. El razonamiento plasmado en el fallo radica en que la facultad de las entidades federativas (incluyendo a la Ciudad de México, dada su nueva naturaleza) para regular a los derechos humanos no choca con alguna delimitación competencial a favor de la Federación, es congruente con los fines del federalismo y con lo previsto en el artículo 124 cons-



titucional, se enmarca en un proceso de descentralización en la materia y no vulnera el principio de universalidad y favorece el de progresividad.

4. Tal como se puede observar de la certificación de votación de este apartado, apoyé el sentido del fallo. Ha sido mi posición reiterada desde mi incorporación a esta Suprema Corte que, conforme a nuestro sistema Constitucional Federal, no hay una veda competencial para que las entidades federativas, incluyendo a la hoy Ciudad de México, definan o amplíen los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y/o reconozca nuevos derechos. Las entidades federativas pueden participar activamente en esta delimitación de contenidos normativos siempre y cuando sigan materialmente lo previsto por la Constitución Federal, por lo cual incluso voté en contra de la posición mayoritaria en la acción de inconstitucionalidad 75/2015 en donde se trató este tema.
5. Empero, estimo importante aclarar desde este momento (lo cual será útil para otras secciones del fallo) que, a pesar de apoyar la aludida declaratoria de validez de la Constitución de la Ciudad de México, me separo de las razones aportadas al inicio de este apartado para distinguir el caso que nos ocupa de lo resuelto previamente por el Tribunal Pleno en tres asuntos: la citada acción de inconstitucionalidad 75/2015 y las acciones de inconstitucionalidad 84/2015 y 87/2015 (en las que voté concurrente, justo porque se basaba en su predecesora). Al respecto, en la ejecutoria se dice que no hay una contradicción con tales precedentes, dado que en ninguno de ellos se sostuvo la incompetencia de las entidades federativas para referirse al parámetro de regularidad constitucional, sino que únicamente se afirmó la indisponibilidad del bloque de derechos humanos por parte de los Estados de la República. No comparto esta apreciación. Desde mi punto de vista, los integrantes del Pleno hicieron una lectura parcial de las consideraciones de dichos fallos, a fin de evitar un señalamiento frontal de que debían ser superados.
6. En la citada acción de inconstitucionalidad 75/2015, aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por mayoría de diez votos, el Pleno declaró la invalidez del artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco. En la sentencia se señaló que las entidades federativas no podían incidir en la forma de ejercer el sistema de control Constitucional Federal; sin embargo, también se sostuvo expresamente que (**negritas añadidas**):

"... La Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances.



"Consecuentemente, no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él,¹ no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación *podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas*, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado Mexicano, *se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas. ...*"

7. Me aparté tajantemente de estos argumentos. En mi voto particular expuse exhaustivamente, cómo detrás de este razonamiento mayoritario, de la "indisponibilidad" de los derechos humanos, se escondía una visión centralista del federalismo mexicano que no tiene cabida en nuestro régimen constitucional, precisamente por muchas de las razones que ahora se utilizan para validar la competencia de la Ciudad de México para ampliar el contenido de los derechos humanos o para reconocer nuevos.²

8. Por otro lado, en la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2015 (criterio que se reiteró textualmente en la acción de inconstitucionalidad 84/2015), se declaró a su vez la inconstitucionalidad del artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y periodistas del Estado de Quintana Roo, manifestándose que si bien (negritas añadidas):

"... el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, **pueda desarrollar o incluso ampliar** el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en

¹ Contrario a lo que se dice en la página 15 de la ejecutoria de la presente acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, la frase "*no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él*", al utilizarse el sujeto "*él*", no se refiere al control de constitucionalidad, sino al concepto de "parámetro de regularidad", pues es la única forma de que guardan congruencia ambos párrafos. Véase que en el párrafo previo se está aludiendo al contenido de los derechos humanos e, incluso, en el propio párrafo se continúa el sujeto de la oración y se dice "tales derechos" (lo cual es alusivo al parámetro de regularidad y no a los medios de control).

² Basándome en la posición tomada por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, fallada el treinta y uno de agosto de dos mil quince, en la que voté a favor de la consideración relativa a que la "*regulación de derechos humanos, existe concurrencia pura entre Federación y Estados. Cualquier ley que prevea derechos humanos, expedida por la Federación, únicamente regula a este orden en su propio ejercicio competencial, pero no a los Estados en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que exista alguna modalidad expresa de concurrencia a nivel constitucional, tal como sucede con determinados derechos, como el derecho al medio ambiente*".



los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

"**Sin embargo**, esta facultad **no implica** que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, **definiciones** específicas respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional, pues con ello se pretende contextualizar la naturaleza de este mismo, **no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia norma suprema** de la cual dimana, pudiendo sólo restringirse en los casos y condiciones que la propia Constitución establezca de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal. ..."

9. También voté en contra de estos razonamientos, reiterando mi posición de que las entidades federativas no tienen una prohibición competencial para definir los derechos humanos, pues de darse una contradicción, el problema no es competencial, sino de violación material a la Constitución.

10. Así, tomando en cuenta las consideraciones transcritas, y tal como lo destaque en los referidos votos particular y concurrentes, para mí es claro que el criterio tomado por el Tribunal Pleno en dichos precedentes consistía en que, aunque las entidades federativas pueden desarrollar o incluso ampliar un derecho humano, no pueden referirse al parámetro de regularidad federal ni definir el contenido de un derecho humano reconocido en la Constitución Federal, bajo penal de invadir competencias de la Federación. Lo cual, incluso, se hace evidente con lo resuelto por la mayoría de este Tribunal Pleno en el apartado F de la presente ejecutoria respecto a la invalidez de ciertas porciones normativas reclamadas que aludían al concepto de "parámetro de regularidad constitucional local" (que, a mi parecer, es contradictorio con lo resuelto en este primer apartado y de lo cual me ocuparé más adelante). Por ende, insisto, creo que es equivocada la distinción que se hace en el presente asunto respecto a los precedentes y, más bien, considero que lo que debió haberse señalado es la superación o, al menos, la matización expresa de las consideraciones de dichos asuntos.

II. Posicionamiento en torno al apartado B, Sub-apartado 1

11. Tras examinar de manera genérica la competencia de la Ciudad de México para ampliar el alcance de los derechos humanos o reconocer nuevos, en la sentencia se efectúa un estudio de varios preceptos reclamados en atención



a la posible invasión de competencias de la Federación. Esta sección se identificó como "apartado B" y se subdividió en 11 sub-apartados.

12. Al respecto, considero relevante hacer una aclaración sobre lo resuelto en el sub-apartado 1, en el que se reconoció la **validez** de la totalidad del contenido de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México, los cuales prevén el uso médico o terapéutico de la cannabis, índica y americana o marihuana y sus derivados.
13. En la sentencia se afirma que la salubridad general es materia concurrente, de conformidad con el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Federal, por lo cual, la ley general respectiva debe integrar el parámetro de control constitucional de las competencias de los Estados, tal como lo hemos determinado en distintos precedentes. Bajo esa tónica, la mayoría de los integrantes del Pleno argumenta que, si bien, de conformidad con la Ley General de Salud es competencia de la Federación legislar en lo relativo al uso terapéutico de la marihuana o de la cannabis, las normas cuestionadas no generaban una transgresión constitucional porque sólo *"constituyen una afirmación de que en la Ciudad de México se permitirán y respetarán las condiciones que en esta materia disponga la legislación aplicable, entendiéndose por ésta la que emita la Federación, por ser la única facultada para regular todas las actividades relativas a los estupefacientes"*; lo cual de ningún modo trastoca, altera o interfiere con los diferentes contenidos y alcances que prevé la ley general para el uso de la marihuana o de la cannabis.
14. **Comparto parcialmente dicha conclusión.** Desde mi perspectiva, la porción normativa del numeral 7, apartado D, artículo 9, reclamado que dice *"médico y terapéutico"*, no supera un examen de regularidad constitucional al invadir una competencia de la Federación; por ende, debió haberse declarado su invalidez, a fin de que la norma quedara de la siguiente manera: *"A toda persona se le permitirá el uso de la cannabis sativa índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable"*. Contenido normativo resultante que es acorde al texto constitucional, pues ya no se regulan aspectos relativos al uso médico y terapéutico de la cannabis o marihuana y sus derivados en relación con la materia de salubridad, ámbito reservado por la Ley General para la Federación y el derecho que subsiste forma parte del ámbito regulatorio que puede implementar la Ciudad de México en materia de derechos humanos.
15. A mayor abundamiento, en primer lugar, mi postura parte de un hecho notorio: el uso de las mencionadas sustancias, se encuentra regulado en la Ley



General de Salud. La fracción XXI de artículo 3 de la Ley General de Salud establece que es materia de salubridad general "*la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia*". Por su parte, el artículo 234 de dicha ley precisa que "*para los efectos de esta ley, se consideraran estupefacientes cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas*", y el artículo 13, apartado A, fracción II, prevé que el referido ámbito de salubridad general corresponde a la federación y no a los Estados. La pregunta pertinente es si a la luz de estas disposiciones normativas, las entidades federativas pueden replicar o regular el uso médico o terapéutico de la cannabis o marihuana y sus derivadas en normas internas. Mi respuesta es negativa.

16. Atendiendo a lo previsto expresamente por la legislación general, las entidades federativas no retienen una competencia residual para reglamentar el uso de la cannabis, aun si lo hacen de una forma respetuosa con lo previsto en la ley general —es decir, a pesar de que no frustren o entorpezcan las políticas públicas federales— o si replican contenidos. El artículo 235 de la Ley General, es claro al establecer que todas las actividades relacionadas con dicha sustancia deben entenderse sujetas a la referida ley, estableciendo que: "*la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y en general todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos*".
17. Así, es evidente que todos los usos posibles de la sustancia en materia de salubridad es una materia de reglamentación de la ley general y su regulación se reservó a la Federación. No hay ámbito de actuación para las entidades federativas. Siendo irrelevante para esta posición que se diga que la respectiva regulación se hace condicionando tal contenido a lo dispuesto por las leyes aplicables (como se hace en las normas reclamadas), toda vez que, al Poder Constituyente de las entidades federativas o a sus legisladores secundarios no se les reservó competencia alguna, ni siquiera para replicar, lo previsto en las leyes generales al encontrarse ocupado la totalidad de dicho espacio normativo por la legislación general.³

³ Este es un ejemplo de la utilización total de una facultad concurrente por parte del Congreso para excluir a los Estados. Ello contrasta con otros escenarios donde existen materias concurrentes en las que el legislador federal ha sido omiso en reglamentar una materia o un aspecto de esa materia y, mientras eso suceda, los Estados pueden reglamentarla; lo que llevará a esta Corte a reconocer una facultad residual a los estados de reglamentación condicionada a no frustrar o entorpecer las



18. Dicho lo anterior, cabe realizar una matización de gran relevancia. Si bien debe atenderse a lo previsto en las referidas normas de la ley general, a mi juicio, no puede pasarse por alto que todos los ámbitos de la conducta humana relacionados con las referidas sustancias (*cannabis* o marihuana y derivados) **no se encuentran proscritos** para ser regulados por parte de las entidades federativas. Lo único que se encuentra reservado a la Federación, en atención a la finalidad de la ley general, es la regulación en materia de estupefacientes cuando dicho aspecto tenga conexión con la salubridad. Esa es la facultad que se otorgó al Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Salud, pues lo establecido en el citado artículo 235 debe ser interpretado conforme a la materia que se reserva al Congreso de la Unión y no con otras. Es decir, si bien la Ley General de Salud pretende abarcar toda la regulación de cualquier acto relacionado con estupefacientes, tal norma debe interpretarse a la luz de los alcances de la propia legislación; los efectos que tales actos o sustancias puedan tener, pero en la salubridad.
19. Así, y tomando en cuenta el propio arreglo competencial de la Ley General de Salud, se estima que, con fundamento en el artículo 124 de la Constitución Federal, las entidades federativas detentan una competencia para regular todo lo relativo a estupefacientes que no se relacione de manera directa o indirecta con la salubridad (siempre y cuando no se frustren los mandatos de la Ley General de Salud). Dicho de otra manera, existe lo que puede denominarse como un reducto residual de competencia para las entidades federativas en torno a los actos relacionados con estupefacientes, como la marihuana que no se encuentra incluido en el ámbito de la salud.
20. Consecuentemente y atendiendo a todos los razonamientos recién expuestos, estimo que resulta inconstitucional la aludida porción normativa "*médico y terapéutico*", al invadir una competencia reservada a la Federación. Empero, prescindiendo de dicho contenido normativo, el texto resultante de la norma cuestionada supera un examen de regularidad constitucional, ya que su objetivo será el reconocimiento del derecho al consumo de la *cannabis* o marihuana en los espacios del quehacer humano donde la Ciudad de México tiene competencias para regular el desarrollo del derecho humano a la intimidad o al libre desarrollo de la personalidad, cuando dicho consumo no afecte o se relacione con la salud pública.

políticas federales y mientras el Congreso de la Unión no decida ocupar ese espacio reglamentario. Sin embargo, el uso de la *cannabis* no se encuentra en estos supuestos, ya que es evidente que el Congreso de la Unión ha determinado en una ley general que todas las actividades relacionadas con dicha sustancia se entienden reservadas para la federación.



21. El reconocimiento del derecho al consumo de la marihuana, como el lúdico, cuando no tiene repercusiones sociales evidentes, al realizarse en el ámbito de intimidad, se ha reconocido por la Primera Sala de esta Suprema Corte como una modalidad del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad y de intimidad, tal como se resolvió en el amparo en revisión 237/2014 (el cual apoyé), resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince, del cual derivó la tesis 1a./J. 102/2019 (10a.) de título y subtítulo: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD."
22. Por lo tanto, si la modalidad lúdica de la marihuana escapa al ámbito de salubridad pública y conforma una vertiente de un derecho humano, la Ciudad de México tiene competencias para desarrollar su contenido; por lo que, considero, el texto resultante de la norma reclamada tras la supresión de la porción normativa "*médico o terapéutico*", no frustra o contradice a la ley general, pues –precisamente– condiciona el derecho concedido a la Constitución y a la legislación aplicable.
23. En otras palabras, bajo el texto resultante de la norma reclamada "*A toda persona se le permitirá el uso de la cannabis sativa indica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable*", debe entenderse que este ejercicio de competencia que realizó el Poder Constituyente de la Ciudad de México tendrá efectos únicamente en los ámbitos de competencia de las entidades federativas, ya que este contenido normativo no incide de manera directa o indirecta en la normatividad de la Ley General de Salud ni frustra sus contenidos, ya que además, tal prerrogativa se sujeta a la legislación aplicable como la Ley General de Salud.

III. Posicionamiento en torno al apartado B, Sub-apartado 10

24. Por otro lado, en el sub-apartado 10 del citado apartado B de la ejecutoria, se examina si el Poder Constituyente de la Ciudad de México invadió o no la competencia federal en materia laboral con motivo de la regulación relativa al derecho al trabajo. Por votaciones diferenciadas, una mayoría de integrantes del Tribunal Pleno, reconoció la validez de la totalidad de los numerales 1 a 14 impugnados del apartado B del artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de México.



25. Mi posición sobre este apartado es compleja. Por un lado, voté a favor de la **constitucionalidad** de los numerales 1, 2, 3, 5, incisos b), c), e), f), g), 9, 11, 12 y 13 cuestionados del apartado B del artículo 10. Ello, compartiendo las consideraciones expuestas en la ejecutoria al respecto. Sin embargo, considero que debían haberse declarado como **inconstitucionales** el numeral 4, incisos a), b), c), d) y e) (en algunas de sus porciones normativas); el numeral 5, incisos a) y d); y los numerales 6, 7, 8, 10 y 14, todos del citado apartado B del artículo 10 por invasión de competencias de la federación. A continuación, tras hacer un comentario general sobre las premisas en las que se basa el fallo, explicaré las razones para haber optado por esta posición en cada uno de los numerales.
26. En principio, en los párrafos 426 a 431 de la sentencia, se explica el régimen competencial que deriva de los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución Federal. Se dice que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir las leyes reglamentarias del trabajo (las cuales regirán las relaciones de trabajo subordinado de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de forma general, cualquier contrato de trabajo); sin embargo, se aclaran dos aspectos de suma importancia: el primero, que la Constitución Federal lejos de vedar cualquier competencia en la materia laboral, determinó en la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las entidades federativas (salvo en ciertas ramas industriales, servicios, empresas y materias), lo que ocasiona que las entidades federativas cuenten con facultades regulatorias –aun por la vía legislativa– para que se establezcan políticas públicas, programas y acciones que, sin alterar las bases establecidas por el Congreso de la Unión, se dirijan al fortalecimiento, protección, promoción, impulso y fomento de los derechos laborales de sus habitantes; y, la segunda, que debe distinguirse esta facultad reservada de la federación para legislar en materia laboral del ámbito regulatorio relativo a las personas trabajadoras que realizan ciertas actividades de trabajo que no están sujetas a una relación subordinada o contrato de trabajo. En este aspecto existe competencia legislativa para las entidades federativas.
27. Sobre estos aspectos, comparto la segunda aclaración. La facultad de la Federación prevista en la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal es exclusivamente para reglamentar el artículo 123 constitucional, el cual regula las relaciones de trabajo o todo contrato de trabajo. Así, las entidades federativas, de acuerdo al resto de su marco de competencias y, en particular, en atención al artículo 124 constitucional, están en posibilidad de regular las



actividades que, siendo trabajo (pues producen bienes y servicios) no son subordinadas ni son objeto de un contrato de trabajo.

28. No obstante, no comparto los razonamientos inmersos en los referidos párrafos que derivan una facultad de índole legislativa de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional. En esta disposición se señala únicamente que: "la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a ...".
29. En atención a los elementos previstos en los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución Federal, se estima que la competencia legislativa para reglamentarlo es absoluta para la Federación. Las entidades federativas no pueden efectuar un quehacer legislativo para mejorar las condiciones de cualquier relación o contrato de trabajo. El objeto de haber reservado a la Federación la reglamentación del artículo 123 es que todas las relaciones de trabajo en el país cuenten con uniformidad u homogeneidad. Por lo tanto, cuando en la citada fracción XXXI, se señala que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las entidades federativas, con excepción de ciertas ramas industriales, servicios, empresas o materias, no es un otorgamiento de facultades legislativas (como lo interpreta la ejecutoria), sino justamente es lo que dice: una permisón constitucional para que las entidades federativas apliquen la normatividad emitida por el Congreso de la Unión.
30. Bajo esa lógica, considero entonces que la competencia de las entidades federativas para emitir políticas públicas, programas o acciones a través de normas generales que buscan fortalecer, proteger, promocionar, impulsar o fomentar los derechos laborales de las personas (de las que habla el fallo), no surgen o derivan de esta facultad para aplicar las leyes de trabajo, sino de la potestad regulatoria o legislativa que tiene toda entidad federativa con motivo del artículo 124 constitucional; en especial, a partir de la mencionada competencia que tienen para extender o definir en concreto el alcance de los derechos humanos, incluyendo aquellos involucrados en una relación subordinada o contrato de trabajo, como el de salud, igualdad, no discriminación, vivienda, etcétera.
31. Dicho de otra manera, la Federación tiene reservada de manera absoluta la facultad para legislar respecto a todo lo relativo al artículo 123 constitucional (en general, todas las condiciones de las relaciones subordinadas o contratos de trabajo). A las entidades federativas se les reserva únicamente la facultad



para aplicar las leyes de trabajo suscritas por el Congreso de la Unión, con excepción de ciertas ramas industriales, servicios, empresas o materias, tal como se dice en la fracción XXXI del apartado A del artículo 123.

32. Consecuentemente, tanto las normas necesarias (operativas u orgánicas) para aplicar las leyes de trabajo o cualquier otra norma que pretenda emitir la entidad federativa para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho al trabajo y sus derechos humanos interrelacionados no deriva de un reducto competencial que se pueda identificar del artículo 123 (pues, justamente, serán válidas porque son normas que no regulan las relaciones subordinadas de trabajo o, en general, los contratos de trabajo), sino de la asignación competencial para regular otras materias o de la competencia residual que se prevé en el artículo 124 de la Constitución Federal para regular otras materias, incluyendo los alcances de ciertos derechos humanos. Lo que tendrá que analizar el operador jurídico correspondiente es si justo esas normas, materialmente, regulan aspectos de las relaciones subordinadas o contratos de trabajo que se reservan para ser reglamentados legislativamente sólo por el Congreso de la Unión o son contenidos normativos que, aunque tienen una relación indirecta con los aspectos señalados en el artículo 123, en realidad responden a la regulación de otras materias como puede ser la civil, la de asentamientos humanos, salud o a los derechos humanos.
33. Sentado lo anterior, respecto a la declaratoria de **validez** de los numerales 1, 2, 3, 5, incisos b), c), e), f), g), 9, 11, 12 y 13 del apartado B del artículo 10, voté que no existía una violación competencial o incongruencia con la Constitución Federal por las siguientes razones:
- a) **Numeral 1:** Haciendo una interpretación textual, no se está refiriendo únicamente a las relaciones de trabajo subordinadas, sino a cualquier actividad que pueda generar bienes o servicios (lo cual sí está dentro del margen de competencias de los Estados). Por ello, aunque hace alusión al trabajo subordinado, se estima que esa referencia se relaciona más bien con el respeto y protección del derecho a la libre profesión, sin agregar ningún elemento regulativo de las reglas y principios establecidos en el artículo 123 constitucional.
- b) **Numeral 2:** Es únicamente la enunciación de un principio en cuanto a que se reconocen los derechos humanos en materia laboral. No se está regulando el artículo 123, sino simplemente se está especificando el alcance del derecho a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5o. de la Constitución Federal. Los derechos laborales no se agotan en los trabajos subordinados.



- c) **Numeral 3:** La norma señala que toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno. Consiguientemente, a mi juicio, es una norma que enuncia el alcance de un derecho y que, se insiste, está relacionado con la regulación de la libertad de trabajo y, además, no tiene únicamente como ámbito de validez al trabajo subordinado (abarca también al no subordinado) ni implica una reglamentación de las diferentes reglas y principios del artículo 123 constitucional.
- d) **Numeral 5, inciso b):** La norma reclamada prevé un seguro de desempleo. Para la sentencia, lo cual se comparte, es un ámbito no regulado por parte del artículo 123 constitucional, que sólo establece reglas y principios para las relaciones de trabajo. Lo que permite que las entidades federativas implementen una retribución social de este tipo. **El fallo no lo señala**, pero esta declaratoria de constitucionalidad se sustenta a pesar de lo previsto en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución. En esta disposición se dice que la Ley de Seguridad Social es de utilidad pública, la cual comprenderá los "*seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares*". Este elemento normativo debe interpretarse no como una regulación de cualquier seguro de una persona que realiza o no un trabajo, sino sólo de los no asalariados. Por ende, es posible que las entidades federativas tengan competencia para abarcar el ámbito personal de validez de aquellas personas que no realicen un trabajo. La norma constitucional sólo alude a los no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, de lo cual no se desprende necesariamente que sean las personas que no cuenten con un trabajo (subordinado o no subordinado).
- e) **Numeral 5, inciso c):** Se regula únicamente el fomento a la formalización del empleo. Así, su constitucionalidad deriva que su ámbito de validez debe entenderse referido a cualquier acto que genere bienes o servicios, y no a los trabajos subordinados que reglamenta el artículo 123 constitucional.
- f) **Numeral 5, inciso e):** Se establece el mandato de protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras. Se respalda su constitucionalidad porque su ámbito personal y material de validez no es la materia laboral y, en específico, los trabajadores subordinados. Se trata de una norma que prevé una protección especial a grupos vulnerables
- g) **Numeral 5, inciso f):** Se establece el mandato de reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios. Se respalda



su constitucionalidad porque su ámbito personal y material de validez no es la materia laboral y, en específico, los trabajadores subordinados. Es claro que las y los trabajadores del hogar (no concebidas como empleados domésticos lógicamente), generan un trabajo no subordinado y, por ende, no queda bajo el margen de aplicación del artículo 123 constitucional.

h) **Numeral 9:** Es válido porque se trata de una mera repetición de las obligaciones previstas constitucionales.

i) **Numeral 11:** Se establece el mandato para que las autoridades impulsen la constitución y funcionamiento de cooperativas de las personas trabajadoras y otras formas de organización productiva. Tal ámbito no es exclusivo de la Federación: primero, porque abarca a cualquier trabajador y, segundo, porque tiene que ver con el derecho de asociación, en una modalidad no regulada por el artículo 123 para efectos de la materia laboral.

j) **Numerales 12 y 13:** Estas normas no establecen contenidos de índole laboral ni están destinados únicamente a las relaciones de trabajo. Por el contrario, su ámbito material y personal va destinado a reconocer prerrogativas a los trabajos no asalariados y por cuenta propia; especificando situaciones concretas si son artesanos, comerciantes, locatarios de mercado. Abordar a este grupo de personas (siempre y cuando no estén sujetas a una relación subordinada de trabajo) no se encuentra vedado a las entidades federativas.

34. Empero, voté por la **inconstitucionalidad** de los numerales 4, incisos a), b), c), d) y e) (en algunas de sus porciones normativas); 5, incisos a) y d); 6, 7, 8, 10 y 14 del citado apartado B del artículo 10, por las razones que siguen:

a) **Numeral 4:** Como he mencionado, las entidades federativas tienen vedado establecer regulación sobre los aspectos que abarcan el artículo 123 constitucional. Si bien el fallo está en lo correcto al afirmar que la parte inicial del numeral señala que la actuación de las autoridades se hará en el marco de sus competencias y sólo para promover tales acciones, se considera que aun cuando se impongan dichas condicionantes, lo previsto en los incisos subsecuentes tiene una incidencia en elementos que están regulados en el artículo 123 y, por ello, el legislador local no tenía competencias para imponer una obligación de "promoción". Así, estimo que son inconstitucionales los elementos normativos relacionados con derechos laborales o prohibiciones encaminadas a regular el trabajo subordinado, por lo que debió haberse declarado la invalidez de lo que sigue:



- La porción normativa que dice: "*así como la discriminación laboral*" del inciso a).
- La porción normativa que dice: "*y el salario*" del inciso b).
- La porción normativa que dice: "*el salario remunerador*" del inciso c).
- Los incisos d) y e) en general.

Todos estos elementos normativos (salarios y discriminación laboral) abarcan aspectos del trabajo subordinado que, aunque alude a una mera promoción, la competencia exclusiva es de la Federación al estar previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123 constitucional.

b) **Numeral 5, inciso a):** Esta norma alude que las autoridades establecerán, en el ámbito de sus competencias, programas de capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo, así como servicios de asesoría y defensa gratuitos para que las personas trabajadoras, así como que la realización de las tareas de inspección del trabajo atenderán los requerimientos de la defensoría local. No se comparte la postura de que esta disposición no incide en el ámbito regulatorio de la Federación. La norma explícitamente otorga competencias para establecer programas y, en el artículo 123 constitucional, en su fracción XIII, ya regula lo relativo a la capacitación y adiestramiento, señalando que: "*Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación*". Asimismo, la Ley Federal del Trabajo, para hacer valer el mandato del artículo 123 de trabajo digno, ya establece y regula la defensa de los trabajadores a través de una procuraduría (artículo 530 de la ley), por lo que no es un ámbito que le compete a las entidades federativas, ni siquiera en el establecimiento de un principio general.

c) **Numeral 5, inciso d):** En esta norma se tiene como sujeto regulado a las trabajadoras del hogar y los cuidadores de enfermeros. Al respecto, no es posible abarcar ningún ámbito regulatorio sobre estos sujetos, ya que necesariamente tal prestación de servicios genera una relación de trabajo, por lo que toda su reglamentación se compone a partir de las condiciones previstas en el artículo 123 constitucional. Además, el epígrafe del apartado A del artículo 123 constitucional reconoce expresamente a uno de estos sujetos, utilizando el concepto de "empleado doméstico".



- d) **Numeral 6:** En esta disposición se establecen condiciones de ejercicio de la libertad sindical. En ese tenor, debe declararse su inconstitucionalidad, ya que es un elemento previsto en el apartado A, fracción XVI, del artículo 123 constitucional y, por ende, toda regulación (incluyendo mandatos de salvaguarda o garantía) son competencia exclusiva de la Federación.
- e) **Numeral 7:** En esta disposición se establecen el mandato para promover la negociación colectiva. Al igual que en numeral anterior, existe una invasión de competencias. Cualquier ámbito regulatorio relacionado con la negociación colectiva forma parte de los elementos previstos en el artículo 123, apartado A, al ser parte de una relación de trabajo; en particular, por lo previsto en la fracción XXII Bis. Por ello, es competencia exclusiva de la Federación y las entidades federativas no pueden implementar una obligación legal para establecer un programa que tenga como fin promover dicha negociación.
- f) **Numeral 8:** La disposición resulta inválida al regular aspectos relacionados con la libertad sindical, cuyas condiciones se encuentran dispuestas en el artículo 123 constitucional y deben ser reguladas en exclusiva por la Federación.
- g) **Numeral 10:** Se establece que las autoridades locales, en el marco de su competencia, garantizarán una justicia laboral. Este ámbito está sujeto a las reglas y principios previstos por el artículo 123, fracción XX, de la Constitución Federal; por ende, sólo puede ser reglamentado en exclusiva por la Federación.
- h) **Numeral 14:** Se establece que las autoridades de la Ciudad de México, conforme a la ley, protegerán los derechos laborales de las personas deportistas profesionales, de disciplinas artísticas, trabajadores de la cultura y locatarios de mercados públicos. Al respecto, se estima que existe una invasión de competencias porque se establece un mandato de protección, lo cual implica una regulación sustantiva de un ámbito laboral de sujetos que sí se encuentran en el margen de aplicación del artículo 123 constitucional. Los deportistas son trabajadores subordinados. Los artistas o trabajadores de la cultura, así como los locatarios de mercado pueden caer bajo esa conceptualización si son empleados por alguien. Si bien éstos últimos pueden ser trabajadores no subordinados y, por ende, no regulados por la Ley Federal del Trabajo, su protección ya se encuentra prevista en los numerales 12 y 13 del propio artículo 10, apartado B. En ese sentido, se estima que no fue intención del Constituyente volverlos a regular, sino inmiscuirse en el ámbito del derecho laboral de los trabajadores subordinados.



IV. Posicionamiento en torno al apartado B, Sub-apartado 2

35. En este sub-apartado 2, del apartado B, de la ejecutoria, se analizó la regularidad constitucional del artículo 6, apartados E y F, de la Constitución de la Ciudad de México ante un alegato de invasión de competencias de la Federación en materia de salubridad general y ante el supuesto razonamiento de que tales preceptos atentaban contra el derecho a la educación en relación con las libertades de conciencia y religión. Por unanimidad de votos, el Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez.
36. Al respecto, a pesar de que coincido con el sentido y la mayoría de las consideraciones adoptadas, estimo oportuno hacer una aclaración. El fallo respondió de manera restrictiva el alegato de la Procuraduría General de la República, consistente en que la incorporación del derecho de los niños, niñas y adolescentes a recibir información en materia de sexualidad y reproducción podía atentar con el derecho de los niños y sus padres a vivir de acuerdo con sus creencias religiosas. En la sentencia se afirma que la norma es válida, pues sólo reconoce la existencia de un derecho a la educación en sexualidad, sin definir el contenido de tales servicios, la manera en que habrán de prestarse o los aspectos que debe comprender la información sexual.
37. Ante dicha respuesta, considero que se perdió una excelente oportunidad para elaborar sobre un tema que –al menos para la jurisprudencia comparada– ha resultado bastante complejo. Desde mi punto de vista, la sentencia debió proponer los estándares mínimos que servirían para resolver escenarios concretos de colisión entre esos dos derechos. Aunque la referida respuesta dogmática es consistente con el hecho de que se lidia con la consagración abstracta de un derecho y no con su operatividad en casos concretos, insisto, estábamos ante un caso idóneo para haber desarrollado mayormente el contenido de la autonomía progresiva de los niños y adolescentes para ejercer sus derechos, los derechos a la libertad de conciencia y religión y el principio de laicidad de la educación impartida por el Estado. Se pudo haber recuperado los estándares nacionales e internacionales sobre autonomía progresiva para distinguir claramente entre niños y adolescentes con las consecuencias que esto tiene para definir la calidad de información que se les comparte; sobre interés superior de la infancia; derecho a la salud y su relación con el derecho a la información, así como dar contenido a la obligación a cargo del Estado de garantizar estos derechos y cómo esto se cumple prodigando información veraz y científica sobre sexualidad y reproducción.



V. Posicionamiento en torno al apartado d, Sub-apartado 3

38. En el apartado D, sub-apartado 3, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 7, apartado C, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México, que regula el secreto profesional de periodistas.
39. El fallo considera que la procuraduría parte de una premisa inexacta ya que asume que porque el secreto profesional esté expresamente regulado para los periodistas, significa que por ello no está reconocido para otras personas que también lo requieren, cuando la realidad es que el Constituyente de la Ciudad de México enmarcó la salvaguarda del secreto profesional en beneficio de los periodistas en el contexto normativo de la libertad de expresión, lo que encuentra sustento precisamente en la naturaleza de las funciones propias del ejercicio de su profesión.
40. La lectura de la norma no revela que el Constituyente local hubiera excluido ni mucho menos prohibido que se proteja o salvaguarde el secreto profesional para otras profesiones que también lo requieran, sino que en el marco de la protección de la libertad de expresión estimó necesario destacar que una de las profesiones que cuenta con la salvaguarda del secreto profesional es justamente, la periodística, situación que se justifica para así garantizar el derecho a la información y ante la necesidad de proteger a las personas que se encargan de hacerla llegar a la población. Por tal motivo, no puede exigirse un catálogo de las profesiones que deban guardar el secreto profesional, sino que esto debe suceder en el caso concreto, como ya sucede por ejemplo: (i) en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (aplicable para abogados); (ii) en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (aplicable por ejemplo a médicos); y, la Ley del Notariado para el Distrito Federal (notarios públicos).
41. Coincido con el sentido y las consideraciones de la ejecutoria. Sin embargo, me gustaría plantear una aclaración adicional. La declaratoria de validez de esta norma se hace en términos abstractos, por lo que no me pronuncio sobre la regularidad constitucional de posibles supuestos de excepción. Es decir, dado que la dicción de la norma es genérica, pues se afirma que los profesionales de la información tienen derecho "*a mantener el secreto profesional, que salvaguarda a periodistas y colaboradores periodísticos en cumplimiento de sus funciones, así como a no ser obligados a revelar sus fuentes de información*", mi voto por su constitucionalidad en abstracto no involucra un pronunciamiento anticipado sobre la constitucional de todos los escenarios de aplicación.



42. Lo anterior, pues la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el secreto profesional en la labor periodística está estrechamente ligado con el derecho a la información y a la libertad de expresión y que toda acción estatal que tenga como fin obligar las personas periodistas a revelar sus fuentes restringe el derecho a la libre circulación de información y, por ende, desincentiva la expresión o divulgación de información pública relevante. Sin embargo, la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13.2 y nuestro texto constitucional prevén que el derecho a la libertad de expresión (como ningún otro) no es absoluto y admite restricciones, como el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública. Esta restricción puede hacerse extensiva al derecho de acceso a la información y, por ende, al derecho al secreto profesional de los profesionales de la información. Consecuentemente, analizaré la viabilidad o no de un supuesto de excepción y de sus condiciones mínimas de aplicación, si es que existieran, cuando el caso se presente.

VI. Posicionamiento en torno al apartado D, Sub-apartado 6

43. En el apartado D, sub-apartado 6, se reconoció la validez del artículo 6, apartado D, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México, el cual establece que todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado.

44. La sentencia califica como **infundado** el concepto de invalidez porque considera que la Procuraduría parte de una premisa falsa pues, si bien el artículo está redactado de forma amplia, de éste no se desprende un reconocimiento (o prohibición) de las relaciones polígamas. Por un lado, se argumenta que el objetivo del Poder Constituyente es perfectamente compatible con la doctrina jurisprudencial de esta Corte encaminada a extender la protección de la familia a todos los tipos de comunidad familiar (el concepto de "familia" no es inmutable). Y por otro lado, se señala que el tema de las relaciones polígamas jamás fue abordado por la Asamblea Constituyente, sino que lo que tuvieron como intención fue fortalecer la protección que reciben en la Ciudad las personas con preferencias sexuales diversas y que históricamente han sufrido discriminación de forma sistemática, lo cual es compatible con la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, que ha estado encaminada a extender la protección de la familia a todos los tipos de comunidad familiar.



45. Al respecto, coincido con el sentido del fallo, como lo ha establecido el Pleno de esta Corte, el término *familia* es un concepto social y dinámico susceptible de transformarse y cambiar de significado con el paso del tiempo y con la transformación de las prácticas sociales. Por lo tanto, el reconocimiento de múltiples formas de familia no sólo es acorde con el parámetro de regularidad constitucional, sino que es una obligación por parte de las autoridades locales con el fin de garantizar los principios de igualdad y no discriminación.
46. Sin embargo, me separo de las consideraciones de la ejecutoria donde se alude al tema de la poligamia. Mi duda es de orden argumentativo: si bien la ejecutoria reconoce que las entidades federativas tienen la facultad de ampliar en el ámbito local la protección a todas las formas de familia, al momento de hacer un pronunciamiento genérico para excluir la poligamia de ese ámbito de protección, el fallo realiza una restricción concreta que supera la discusión sobre las facultades y competencias de la Ciudad de México para ampliar la protección y el reconocimiento de derechos.
47. En ese sentido, considero que la sentencia debió de limitarse a señalar, tal como lo hicieron la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y el jefe de Gobierno, que la protección a todas las formas de familia establecida por la Constitución Local es acorde con el parámetro de regularidad constitucional, en específico, con el artículo 15 del Protocolo San Salvador. De esta manera, se da respuesta al concepto de invalidez sin incurrir en la misma presuposición que la Procuraduría General de la República y no se sienta un precedente que, en estricto sentido, no corresponde a la discusión actual, sino a una posterior; es decir, si es posible considerar a la poligamia como una forma de familia que debe gozar de la protección constitucional establecida por el artículo 4o. de la Constitución Federal (de la cual no emito pronunciamiento anticipado).

VII. Posicionamiento en torno al apartado F

48. Finalmente, en el apartado F del estudio de fondo se analizan las impugnaciones relacionadas con las normas que reglamentan el control constitucional en la Ciudad de México, el cual se dividió en dos sub-apartados generales titulados el "parámetro de regularidad constitucional local y el control constitucional por inaplicación" y "los medios de control de constitucionalidad". Me pronunciaré respecto a cada uno de ellos.

Primer sub-apartado

49. En esta sección del fallo se analiza la regularidad constitucional de los artículos 4, apartados A, numerales 1 y 6, y B, numerales 1 y 3, así como el artículo



octavo transitorio, de la Constitución de la Ciudad de México, cuyo texto es el siguiente.

"Artículo 4

"Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos

"A. De la protección de los derechos humanos

"1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.

"...

"6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

"...

"B. Principios rectores de los derechos humanos

"1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos. ...

"3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona."

"Artículo octavo transitorio

"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.



"La ley constitucional en materia de derechos humanos y sus garantías desarrollará los derechos humanos, principios y mecanismos de exigibilidad reconocidos por esta Constitución. Esta ley deberá entrar en vigor el 1 de febrero de 2019.

"El Congreso expedirá la ley para la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos, así como la ley para regular el Sistema Integral de Derechos Humanos a que se refiere el artículo 5, apartado A, numeral 6, a más tardar el 30 de abril de 2019."

50. En suma, por votaciones diferenciadas, se llegó a las siguientes conclusiones: por un lado, se reconoció la **constitucionalidad** del artículo octavo transitorio y del artículo 4, apartado B, numerales 1 y 3, de la Constitución de la Ciudad de México y, por otro lado, se declaró la **inconstitucionalidad** del artículo 4, apartado A, numeral 1, en la porción normativa que señala "*Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local*" y numeral 6, en las porciones normativas que señalan "*y convencionalidad*". "*la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en*" y "*las leyes que de ella emanen*". Asimismo, se desestimó la invalidez de la porción normativa que dice "generales" (relativa a las normas generales y locales) al no alcanzarse la mayoría calificada necesaria. Lo anterior, a partir de la respuesta a dos preguntas generales:

- **¿Puede la Ciudad de México establecer un "parámetro de constitucionalidad local" que incluya no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, sino también los reconocidos en la Constitución capitalina?** *(Se analiza concretamente los artículos 4, apartado A, numeral 1, y octavo transitorio)*
- **¿La Constitución de la Ciudad de México puede disponer que los Jueces de la capital inapliquen normas no sólo cuando resulten contrarias a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, sino también cuando vulneren los reconocidos en la Constitución local?** *(Se analiza concretamente el artículo 4, apartado A, numeral 6, y apartado B, numerales 1 y 3)*

51. A decir de la mayoría de los integrantes del Pleno, partiendo de la premisa de que debe distinguirse entre los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y la actividad, consistente en revisar si cierto acto o norma es o no contrario a esos derechos humanos, si bien el Poder Constituyente de la Ciudad de México puede establecer una norma que reitere que los habitantes de



dicha ciudad gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales (norma innecesaria pero no por ello inválida); empero, no puede utilizar el concepto "parámetro de regularidad constitucional" al tener éste una connotación clara en el orden constitucional, pues además aludir a la creación de un parámetro de regularidad constitucional calificado como "local" genera incertidumbre en el ejercicio de control que emprenden las autoridades jurisdiccionales capitalina.

52. Por su parte, para declarar la inconstitucionalidad de las referidas porciones normativas, la mayoría del Pleno razonó que en atención a lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y a lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 75/2015, a pesar de que la finalidad de lo previsto en el numeral 6, del apartado A, del artículo 4 impugnado, es reiterar la obligación constitucional de las autoridades jurisdiccionales locales de ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, el dilema radica en que su regulación no es materia de competencia de los legisladores de las entidades federativas y su redacción da lugar a confusión sobre si las autoridades jurisdiccionales locales pueden ejercerlo directamente frente a las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional e, incluso, se genera confusión respecto a los efectos que pueden imprimir a sus sentencias.
53. **No comparto ninguno de estos razonamientos;** por lo cual, aunque apoyé los reconocimientos de validez realizados en este sub-apartado y sólo voté en contra de las declaratorias de invalidez, me separo de la totalidad de las consideraciones que justifican estas conclusiones, las cuales se encuentran en los párrafos 760 al 795 (y que responde a las dos preguntas referidas). A mi juicio, **todas las normas impugnadas que se analizan en este sub-apartado superan un examen de regularidad constitucional.**
54. Primero, los preceptos cuestionados transcritos que replican los principios rectores de los derechos humanos, que detallan su vigencia dentro del orden jurídico de la Ciudad de México o que reiteran que sus habitantes gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, lejos de provocar una violación a la Constitución Federal, son la asimilación e interiorización de sus contenidos por parte del Poder Constituyente Local. No existe ninguna norma constitucional que evite reiterarlos o referirse a los mismos en la legislación estatal. La única condición es que, materialmente, se respeten sus contenidos (no tiene que hacerse una transcripción textual, sino acatarse el contenido materialmente), lo cual ocurre en el caso concreto.



55. Segundo, a mi parecer, contrario a la opinión de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, el concepto de "parámetro de regularidad" no es privativo del Poder Constituyente Federal. Una entidad federativa puede crear su propio parámetro de regularidad constitucional local, incluyendo tantos contenidos normativos a los que quiera sujetarse. La única consecuencia es que dicho parámetro será utilizado por sus propias autoridades y tendrá como objeto controlar actos o normas que correspondan a su orden jurídico estatal. Su validez dependerá de su congruencia con las normas que la propia Constitución Federal exige que sean respetadas; es decir, el parámetro local será inválido cuando sus contenidos normativos sean contrarios a la Constitución Federal, pero ese parámetro puede estar conformado por todos los derechos humanos u otros contenidos normativos (independientemente de su fuente y su jerarquía normativa) que determine el legislador local.
56. Bajo esa tónica, estimo que la decisión del Poder Constituyente Local de que el parámetro de regularidad constitucional de la Ciudad de México, se integre por los derechos humanos, vistos en su conjunto (a saber, todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales, en la Constitución de la Ciudad de México o en las normas generales y locales), mas que ir en contra del artículo 1o. de la Constitución Federal, es una determinación soberana por parte de las entidades federativas que debe ser respetada porque busca cumplir justo con ese precepto constitucional.
57. Nada impide a las entidades federativas concebir como parámetro propio el parámetro de regularidad que reconoce la Constitución Federal, más cuando ese parámetro se integra por derechos que son universales, interdependientes, inalienables, imprescriptibles, indivisibles y progresivos. Por el contrario, señalar que un parámetro de regularidad local no puede incluir al parámetro de regularidad que deriva de la Constitución Federal, a partir de una diferenciación formal de los distintos órdenes jurídicos (constitucional, federal, estatal y municipal), es no asimilar verdaderamente el sentido sustantivo y valorativo de los derechos humanos. Los derechos humanos no pueden segmentarse o asignarse conforme a órdenes normativos.
58. Por su parte, las consideraciones de la mayoría se fundamentan, sin explicitarlo, en la idea de que la fuente en la que se otorga y faculta cada uno de los parámetros y controles de regularidad es distinta y, por eso, no pueden mezclarse: el control de regularidad constitucional encuentra su parámetro y competencia en la Constitución Federal, mientras que el control local encuentra su parámetro y competencia en la Constitución Local; los cuales, aunque



paralelos, no se pueden intrincar, toda vez que cada uno tiene su fuente, ámbito, competencia, proceso y parámetro diferenciados.

59. Sin embargo, a mi juicio, esta posición ya no puede sostenerse precisamente por el contenido vigente de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal. Los derechos humanos son reconocidos por el Estado Mexicano y son exigibles tanto a las autoridades federales como a las estatales (y también a los particulares). El término "reconocer" previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal no es un vocablo carente de sentido, sino más bien es la forma en que el Poder Reformador dio valor a la dignidad del ser humano para efectos de darle eficacia valorativa y normativa a los derechos que por esa sola razón le corresponden, independientemente de la autoridad u orden normativo de que se trate; por lo que la configuración competencial de cada orden jurídico, incluyendo la implementación de ciertos medios de control, no impide que los derechos humanos permeen en todo el ordenamiento jurídico mexicano.
60. Así, la mayoría de los integrantes del Pleno, a pesar de aclarar en la sentencia que una cuestión son los derechos humanos y otra sus medios de control, a la postre los confunden. La distinción entre los medios de control que derivan de la Constitución Federal y los medios de control constitucional de la Ciudad de México no involucra necesariamente que el parámetro de regularidad que vaya a ser utilizado en cada uno deba forzosamente ser diferente o que la revisión del respeto y protección de los derechos humanos de la Constitución por parte de las autoridades sea privativa del ámbito competencial federal. Al contrario, las entidades federativas pueden implementar tantos medios de control de constitucionalidad local o legalidad consideren necesarios, siempre que sea para examinar actos o normas emitidas por sus propias autoridades, siendo soberana la decisión de delimitar un parámetro de regularidad para todas las actuaciones de autoridad o un parámetro de regularidad para cada medio de control, en donde puede incluirse a todos los derechos humanos al ser éstos universales, interdependientes, interdependientes, inalienables, imprescriptibles, indivisibles y progresivos.
61. Por ello, tal como lo hizo el Poder Constituyente de la Ciudad de México y a diferencia del criterio de la mayoría, estimo que la postura más acorde con el alcance del artículo 1o. de la Constitución Federal es que, si lo que se busca es la protección y salvaguarda de los derechos humanos, el parámetro constitucional local de la Ciudad de México para examinar la regularidad de las actuaciones de sus autoridades puede incluir válidamente, desde un punto de vista material, a todos los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales (a saber, al denominado parámetro de regularidad de la Constitución Federal).



62. Además, partiendo de que los derechos humanos (como derechos subjetivos con ciertas características) no sólo tienen su fundamento en la Constitución o en los tratados internacionales, sino que también pueden tener su fuente normativa, por ejemplo, en otras normas secundarias como una Constitución Local o leyes estatales (bajo la propia lógica de que las entidades federativas pueden reconocer derechos humanos que no se reconocen en la Constitución Federal o en los tratados), guarda congruencia a su vez que una entidad federativa considere a los derechos humanos reconocidos en sus propias normas constitucionales o legales como parte de su parámetro de regularidad local.
63. Un derecho humano no deja de ser derecho ni pierde sus respectivas características por reconocerse en una norma que no sea la Constitución Federal o los tratados internacionales. Por ende, la mera formulación en la citada norma reclamada de que los derechos humanos, en su conjunto, deben concebirse como el parámetro de regularidad constitucional en la Ciudad de México, desde mi punto de vista, no genera ningún conflicto material ni competencial con la Constitución Federal. La norma sólo tiene aplicabilidad en la Ciudad de México y no desatiende o menosprecia el contenido del parámetro de regularidad de la Constitución Federal, sino en cambio lo reitera materialmente y lo complementa con normas locales. Así, el efecto de esta norma, únicamente, hubiera sido que los distintos operadores jurídicos (autoridades o particulares) tendría que haber sido particularmente cuidadoso en la conformación de ese parámetro de regularidad constitucional local al momento de ejercer sus respectivas competencias o al exigir el respeto y protección de sus derechos.
64. Reitero entonces mi posición que he manifestado en otros casos resueltos por esta Suprema Corte de que, la decisión de la mayoría de invalidar una porción normativa como la que alude al "parámetro de regularidad constitucional local" del numeral 1, del apartado A, del artículo 4 reclamado, en realidad abona a la limitación, cada vez mayor, de la posibilidad de un constitucionalismo multi-nivel de protección de los derechos humanos, sensible a las preferencias mayoritarias en cada entidad federativa. Con este criterio, se limita a las entidades federativas oponerse a los derechos humanos y explorar nuevas formas de protección desde la creatividad de sus procesos democráticos regionales; restringiendo gravemente la posibilidad de encontrar en los Estados laboratorios democráticos de experimentación que produzcan experiencias de la mejor manera de proteger a los derechos humanos o a los principios constitucionales, lo que paradójicamente la mayoría de los integrantes del Pleno hace en nombre del federalismo y para garantizar una visión centralista cuyo único valor sea la certeza y uniformidad.



65. En resumen, comparto la premisa de la ejecutoria de que el parámetro de control de la Constitución Federal es indisponible para las entidades federativas; a saber, que éstas no gozan de una competencia legislativa para desconocer sus contenidos ni sus implicaciones normativas como se definan en sede de control constitucional. Empero, si la indisponibilidad se debe traducir al lenguaje de las competencias (como lo quiere la mayoría de ministros y ministras), sólo es para identificar una inhabilitación normativa para contradecir lo previsto en la Constitución a través normas secundarias, pero no para prohibir utilizar el concepto "parámetro de regularidad" y mucho menos para evitar la configuración precisamente de un "parámetro de regularidad constitucional local" que incluya materialmente a los derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales. Sería como impedir a las entidades federativas que atiendan a la misma fórmula utilizada en el artículo 1o. de la Constitución Federal para determinar cuáles son los contenidos normativos de mayor jerarquía en su ordenamiento jurídico interno para controlar los actos o normas de su régimen interior. Insisto, la protección de los derechos humanos, incluyendo los reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, no sólo le compete a las autoridades federales, sino también a las locales; existiendo libertad configurativa de las entidades federativas para que cada una elija sus medios de control y sus respectivos parámetros de regularidad.
66. Por otro lado, considero que tampoco existe una restricción competencial en la Constitución Federal para que las entidades federativas hagan referencia a la necesidad de que las autoridades jurisdiccionales locales ejerzan un control constitucional de carácter difuso. La mayoría de los integrantes del Pleno erran en la apreciación del problema: insisto, la limitante constitucional no es competencial, sino material. Una entidad federativa está en la libertad de reiterar la obligación que tiene todos los jueces de ejercer el control difuso de constitucionalidad. De los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal no es posible derivar una prohibición o impedimento competencial para las entidades federativas en este aspecto. No obstante, en el supuesto de que las entidades federativas regulen el control difuso, lo que deberá analizarse es si la respectiva reglamentación frustra el objetivo y alcance constitucional en relación con dicho control difuso.
67. En el caso, es claro que el numeral 6, del apartado A, del artículo 4 de la Constitución de la Ciudad de México pretendía regular el control difuso. De una lectura del proceso constituyente, el proyecto original de la Constitución de la Ciudad de México señalaba en su artículo 19 que los miembros del Poder Judicial debían ejercer un control difuso de constitucionalidad y convencio-



nalidad inaplicando las normas contrarias a la Constitución Federal, a los tratados y su jurisprudencia internacional, a la propia Constitución Local y a las leyes que de ella emanaran. La Comisión de Carta de Derechos aceptó la necesidad de incluir este contenido en la Constitución; sin embargo, lo incorporó al numeral 6, del apartado A, del artículo 9, prescindiendo del concepto "difuso" y señalando que esa obligación correspondería a todas las "autoridades jurisdiccionales". Posteriormente, ese artículo 9 pasó a ser el actual artículo 4 impugnado, sin mayores cambios en su texto.

68. Ahora, atendiendo a estos antecedentes, estimo que la incorporación de esta norma en la Constitución de la Ciudad de México no genera ninguna incidencia a la Constitución Federal. Tal como voté en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, el mero reconocimiento de la competencia para ejercer un control difuso de constitucionalidad y/o convencionalidad en una norma secundaria no transgrede los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal; por el contrario, hace valer su contenido, al explicitar localmente la obligación de todas las autoridades jurisdiccionales para proteger los derechos humanos. Reitero, no hay en el texto constitucional una prohibición competencial para que las entidades federativas reconozcan normativamente la existencia del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.
69. Adicionalmente, considero que la forma en que se incorporó esta obligación es acorde también a la Constitución Federal. Si bien se dice que la obligación de control constitucional y convencional de carácter difuso implica favorecer en todo tiempo a la persona e inaplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Federal y a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, también sujeta ese mismo proceder cuando se estime que las normas locales son contrarias a la jurisprudencia internacional y a lo previsto en la Constitución Local y en las leyes que emanen de ella. Desde mi punto de vista, tal cuestión no frustra la obligación derivada de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, sino que la complementa, en atención a todas las consideraciones señaladas en párrafos previos. Además, si la Ciudad de México puede reconocer derechos humanos que no están contemplados en la Constitución Federal ni en los tratados internacionales, me parece lógico aceptar la posibilidad que, en el ejercicio de ese control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, las autoridades jurisdiccionales se encuentran obligados a respetar y proteger esos derechos.

Segundo sub-apartado

70. En este segundo sub-apartado del apartado F, de la ejecutoria se analiza la regularidad constitucional de varias normas que regulan los "medios locales



de control de constitucionalidad". Dicho estudio se hace a partir de la formulación de tres preguntas. Para ordenar mi planteamiento, seguiré esta metodología y me pronunciaré sobre cada cuestionamiento.

¿Puede la Ciudad de México establecer medios locales de control constitucional que tengan por objeto contrastar un acto o normas locales no sólo contra la Constitución capitalina, sino también frente al parámetro de regularidad constitucional?

71. En esta sección se sientan las bases para analizar el artículo 36, apartado B, numerales 1, inciso c) y 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en donde se establecen la acción de inconstitucionalidad local y la acción de protección efectiva de derechos competencia de las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México.
72. Como premisa, en la ejecutoria se afirma que es posible establecer medios de control constitucional local, pero dichos medios de control deberán circunscribirse al contraste de normas o actos locales por estimarse directamente violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Local. Es decir, que las entidades federativas tienen vedado instaurar a nivel local mecanismos de control que persigan contrastar una norma local con el parámetro de regularidad constitucional. Aclarándose que ello no implica que los jueces puedan desatender el parámetro de regularidad constitucional, sino que deben considerarlo o tomarlo como referencia.
73. En relación con lo anterior, aunque coincido con la idea de que es válido establecer medios de control local en la Ciudad de México, **no comparto** ninguna de las consideraciones expuestas en los párrafos 797 a 820. Primero, porque varios de estos razonamientos son incongruentes con lo que ya se resolvió en torno a que las entidades federativas pueden complementar o ampliar el alcance de los derechos humanos. Si los derechos humanos pueden ser abordados por las entidades federativas, ¿en qué afecta que los medios de control en contra de normas o actos estatales puedan tener como parámetro el de la Constitución Federal? Al final de cuentas, todas las autoridades o actos jurídicos están sujetos a la Constitución Federal, por lo que parece un poco confusa la distinción que se quiere hacer en la sentencia, cuando además la propia Constitución de la Ciudad de México reconoce como derechos propios a los contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.



74. Segundo, desde mi punto de vista, es obvio que los medios de control constitucional locales sólo pueden tener como parámetro el que mandate su propia Constitución Local o leyes. No obstante, ¿qué sucede cuando la Constitución Local toma como propio el parámetro de regularidad constitucional e incluso lo amplía? Mi respuesta, como lo he venido reiterando y en complemento a lo antes razonado, es que materialmente se trata de una revisión del contenido de la Constitución Federal y no hay regla o principio constitucional que prohíba esta situación. Esta posición la he sustentado en diversos asuntos en la Primera Sala donde se ha abordado una problemática similar.
75. En los amparos directos en revisión 3057/2014 y 598/2015, la Primera Sala confirmó la interpretación de un Tribunal Colegiado consistente en que la Sala Constitucional de Nayarit, al resolver un juicio de protección de derechos fundamentales, no era posible revisar la violación de los derechos fundamentales de la Constitución Federal, sino sólo los de la Constitución Local. **No respaldé dicha interpretación.** Por el contrario, afirme que las entidades federativas pueden establecer un parámetro de constitucionalidad para sus medios de control locales y, este parámetro, puede válidamente incluir los derechos previstos en la Constitución Federal. Así, no debe confundirse la competencia con el parámetro de regularidad.
76. Una cuestión es qué actos o normas pueden ser revisados válidamente por una autoridad estatal y otra es qué parámetro decide el Constituyente Local que sea el utilizado como ámbito de validez. A mi parecer, a lo único que está limitado el legislador estatal es que el medio de control se ocupe únicamente de sus autoridades estatales y que su parámetro sea conforme a los principios y reglas constitucionales. Por ejemplo, los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal establecen el juicio de amparo como un medio de control constitucional concentrado de todos los actos de autoridad. Sin embargo, tal norma no es una delimitación competencial, sino, se insiste, el mero establecimiento de un medio de control que el Constituyente Permanente considera necesario en el orden constitucional.
77. Por ello, tal como lo he venido explicando en el presente voto concurrente y particular, no existe un impedimento para que las entidades federativas, en uso de su libertad configurativa, puedan incorporar mecanismos de control concentrados que examinen también los actos de autoridad a través de la lupa de los derechos constitucionales, siempre y cuando se trate de actos o normas locales. Tal como se dijo en el expediente Varios 912/2010, con motivo de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, nuestro sistema de medios de control es concentrado, en una parte, y difuso en otra.



Así, una de las consecuencias de haber aceptado la existencia de ese control difuso de constitucionalidad es que no sólo los órganos del Poder Judicial de la Federación pueden, permítanme la expresión de la palabra, "dialogar" en vía directa y concentrada con lo previsto en la Constitución, sino que también deben hacerlo cualquier autoridad jurisdiccional del país.

¿Es constitucionalmente válido que la Ciudad de México establezca acciones de inconstitucionalidad en su Constitución Local? Y, si la Ciudad de México puede contar con una acción de inconstitucionalidad propia, ¿es válido que las resoluciones de ese medio de control tengan efectos generales?

78. Bajo este cuestionamiento y atendiendo a las razones expuestas en la sección anterior, la ejecutoria reconoce la **validez** del artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c), y apartado D, numerales 1, 2 y 3, en donde se regula la acción de inconstitucionalidad de competencia de la Sala Constitucional de la Ciudad de México.
79. A partir de lo que he expresado en apartados anteriores de este voto sobre el parámetro de regularidad constitucional y la libertad configurativa que tienen las entidades federativas para generar medios de control locales, aunque coincido con la declaratoria de validez del precepto reclamado, lo hago por consideraciones distintas y, por ende, me separo de lo señalado en los párrafos 823 a 845.
80. Desde mi postura, partiendo de las premisas que he relatado en este documento, las normas reclamadas son válidas, primero, porque la normatividad es clara en cuanto el objeto y normas procesales de competencia de la acción de inconstitucionalidad local; en ese tenor, no existe ningún grado de confusión con la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la Constitución Federal. Y, segundo, es cierto que puede existir un traslape, ya que en la acción de inconstitucionalidad competencia de la Suprema Corte también se pueden analizar leyes estatales. Sin embargo, no se trata de los mismos órganos legitimados ni del mismo parámetro de regularidad. Adicionalmente, no se genera incertidumbre jurídica, ya que ambos medios de control no son incompatibles y la Constitución de la Ciudad de México no provoca que se decida entre uno u otro medio de control.
81. Respecto a dicha cuestión, si bien la fracción III del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 65, prevé como una causal



de improcedencia que la norma materia de la acción se encuentre pendiente de resolver mediante otro medio de control, para ello debe existir identidad de partes, normas y conceptos de invalidez y tal cuestión no se genera forzosamente en todos los casos donde la norma que se pretende cuestionar sea una ley de la Ciudad de México.

82. De igual manera, estimo que no existe impedimento constitucional para establecer ciertos efectos a las sentencias de esos medios de control; en algunos casos, con efectos generales. El Constituyente de la Ciudad de México actuó dentro de su margen de libertad configurativa. Se trata de un caso de experimentación democrática.

¿La Ciudad de México puede crear la acción efectiva de protección de derechos como parte de los medios de control constitucional en la capital?

83. Finalmente, en la última sección de la sentencia, se hace el examen de regularidad del artículo 36, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, declarándose su **validez**. En esta disposición se establece tanto la competencia de las y los Jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México para conocer de la acción de protección efectiva de derechos competencia, así como sus supuestos de procedencia como los sujetos legitimados, sus reglas procesales de trámite y resolución y los supuestos de impugnación.
84. Como en los apartados anteriores, voté a favor de la constitucionalidad de todo este contenido normativo; empero, me separo de la totalidad de las consideraciones que se encuentran en los párrafos 851 a 857. Como en las secciones anteriores, la ejecutoria parte de la premisa de que es posible crear la acción efectiva de protección de derechos como un medio de control local y que, en el caso, ésta no invade la esfera de competencias del Poder Judicial de la Federación, ya que el parámetro de control no es la Constitución Federal, sino la Constitución Local.
85. Como mencioné anteriormente, este razonamiento no me parece una respuesta suficiente. No encuentro un impedimento para establecer como parámetro local a los contenidos de la Constitución Federal. Máxime que los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal no restringen la competencia de las entidades federativas. Sólo establecen un medio de control del orden constitucional, sin que ello genere una exclusividad de los Jueces Federales para interpretar los contenidos o derechos constitucionales en una vía directa y concentrada.



Insisto, uno de los requisitos para la validez de un medio de control local es que se ocupe de aspectos que le competen a la entidad federativa. No hay que confundir la asignación de una competencia a un Juez con el parámetro de regularidad.

86. A partir de esta distinción, en el caso, los contenidos normativos reclamados cumplen con este requisito. Primero, ya que la acción efectiva de protección tiene como objeto únicamente los actos de las autoridades de la Ciudad de México. Es decir, no hay una invasión de los ámbitos de atribución de la Federación.
87. Segundo, esta acción tiene como finalidad proteger los derechos previstos en la Constitución de la Ciudad de México. Así, a diferencia del fallo, argumentar que esa delimitación a lo previsto en la Constitución Local es justo la que evita su inconstitucionalidad es una petición de principio. Desde mi punto de vista, la propia Constitución de la Ciudad de México hace suyo el parámetro de regularidad que deriva de la Constitución Federal. Consecuentemente, desde un punto de vista material, la distinción conceptual que se pretende hacer entre proteger la Constitución Local o los derechos de la Constitución Federal es artificial. En cambio, considero que el establecimiento de este parámetro local, que incluye al parámetro constitucional, forma parte de la libertad configurativa de la entidad federativa y no genera una incidencia en los principios de seguridad o legalidad jurídica.
88. Adicionalmente, este medio de control Constitucional Local y el juicio de amparo no tienen el mismo objeto de análisis y, aunque puede existir una especie de traslape, respecto a actos o normas de autoridades locales, no hay identidad de procesos o reglas procesales. Los supuestos de procedencia del juicio de amparo siguen intocados. Además, como ocurre ya con cualquier acto de autoridad, los propios supuestos de procedencia del juicio de amparo serán los que darán pie a verificar si un determinado acto debe o no ser cuestionado primigeniamente mediante la acción efectiva, antes que a través del juicio de amparo. En otros palabras, de decidirse que este medio de control local tiene la posibilidad de revertir los efectos del acto o la norma reclamada, no se cancela la protección de la Constitución Federal, sino que aplican las reglas de procedencia del juicio de amparo. Además, las sentencias de la acción efectiva de protección de derechos podrán a su vez ser cuestionadas a través del juicio de amparo, lo que asegura la protección al principio de supremacía constitucional. Por todas estas razones estimo que no hay una violación a la Constitución Federal.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular y concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En sesión pública de seis de septiembre de dos mil dieciocho, el Pleno resolvió las impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la Constitución de la Ciudad de México.¹

Si bien estuve de acuerdo con gran parte de lo resuelto, disentí principalmente de la metodología y del entendimiento del ordenamiento jurídico y de los derechos humanos, expuesto principalmente en el apartado A, pero reflejado en las consideraciones de muchos apartados. Por lo anterior, expondré primero la metodología que considero debió haberse seguido, coherente con los precedentes que esta Suprema Corte ha ido construyendo y que corresponde al apartado A del proyecto, para exponer posteriormente mis disensos específicos.

Cabe aclarar que emito el presente voto sin haber tenido la oportunidad de revisar el engrose correspondiente, puesto que finalicé mi encargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de que éste estuviera listo. Sin embargo, por la importancia de la materia y por la riqueza de los debates a los que estas acciones de inconstitucionalidad dieron lugar en el Pleno, me pareció de la mayor relevancia dar cuenta de ciertos posicionamientos que sostuve durante la discusión.

1. Voto concurrente al planteamiento conceptual del proyecto (apartado A)

El estudio se basa en los argumentos de conceptos de invalidez generales aportados por la Procuraduría General de la República (PGR o procuraduría, en adelante) dirigidos en contra de ciertas normas impugnadas, básicamente orientadas a intentar evidenciar la falta de competencia de la Ciudad de México como entidad federativa para regular derechos humanos más allá de los establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

Este estudio inicial utiliza una metodología que se desarrolla en cuatro preguntas que pretenden englobar y contestar los argumentos elaborados por la procu-

¹ Por la cercanía del proceso electoral en la Ciudad de México, las impugnaciones relacionadas con el proceso legislativo y las electorales, presentadas por los partidos políticos Morena y Nueva Alianza, quedaron resueltas en su totalidad en sesión de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.



raduría sobre la incompetencia del legislador constituyente local; sin embargo, no comparto la aproximación metodológica propuesta de primero analizar materialmente los derechos humanos como si se trataran de normas de atribución de facultades o como si los mismos constituyeran una materia específica (páginas 23 a 28 del proyecto), para después determinar a qué orden corresponde la facultad en cuestión.

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

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

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

Existe confusión entre el contenido material y la facultad cuando el proyecto afirma que "una norma general expedida por órgano competente, que simplemente reitera a la letra el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional, muy probablemente será una norma superflua, pero no inconstitucional" (párrafo 41). Claramente el proyecto parte de que la autoridad debe ser competente antes de emitir esa norma que califica de



"superflua", ya que una cosa es la inutilidad o superfluidad de la norma que meramente repite el contenido de otra superior, y otra que por su mera repetición la autoridad esté facultada para emitirla.

Es por ello que me parece que antes de entrar al análisis de los derechos humanos dentro de los distintos órdenes de competencia en la Constitución, era necesario definirlos y determinar las facultades atribuidas a cada uno ellos, que es como comúnmente se ha hecho en este tipo de asuntos. De otro modo, corremos el riesgo de diluir el contenido mismo del derecho al descentralizar de tal modo su concepto, que cualquier autoridad en cualquier acto los pudiera estar creando o desarrollando y, a la vez, desvirtuando el sistema competencial y de distribución de facultades constitucionalmente previsto, cuyo cuidado es justo la finalidad de este tipo de vías de control de regularidad, que es incluso, previo al control de los contenidos materiales proscritos o necesarios de las normas objeto de control.

La cuestión que no se trata en el desarrollo del proyecto y que me parece debió haber sido el punto de partida de un análisis como el que aquí se requería, es el número y relación entre los distintos órdenes de competencia en la Constitución. Este tribunal ha venido sosteniendo y desarrollando esta perspectiva de los órdenes de competencia y ha evolucionado en su concepción, pasando de 4 a 5 órdenes después del reconocimiento del orden municipal posterior a la reforma de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución.² Originalmente, el Tribunal Pleno sostuvo la existencia de cuatro órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, al analizar la controversia constitucional 31/1997, del Ayuntamiento de Temixco Morelos; posteriormente, al analizar el paquete de controversias acerca de leyes de bases municipales y la facultad reglamentaria de los Municipios (Pachuca de Soto), reconoció la existencia de un quinto orden con atribuciones y facultades propias; de este modo, actualmente existen cinco órdenes de competencia en el Estado Mexicano, el constitucional, el federal, el estatal, el del distrito federal y el municipal, todos con

² Tesis P./J. 95/99, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 709, registro digital: 193262 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS." Derivada de la controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos; y la segunda es la tesis, también de Pleno, P./J. 136/2005, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, de rubro: "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN." derivada de la controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos.



sus órganos y facultades propias. Es justamente el reconocimiento de este quinto orden jurídico, lo que permite al Municipio contar con atribuciones y facultades propias, distintas de las estatales y federales.

Este desconocimiento lleva al proyecto a considerar que los derechos humanos son un problema de distribución entre el orden federal y el local, y que ni el artículo 73 ni el 124 atribuye a la Federación facultades para regular lo relativo a estos derechos, sin considerar que esta facultad de regular derechos humanos no le corresponde a ninguno de éstos dos órdenes, ya que pertenece a un tercero: el orden constitucional (párrafos 61 y 62).

Esta confusión se evidencia en el proyecto cuando refiere que la actividad normativa local en derechos humanos es un "indicador clave" de la competencia para establecerlos y que las entidades federativas hayan sido "pioneras" al incorporar las normas del derecho internacional de los derechos humanos (párrafo 90). Me parece que la actividad normativa local relacionada con los derechos humanos y la incorporación directa por parte de los órdenes locales de cuestiones de derecho internacional de los derechos humanos, es posible porque de inicio tienen las facultades para legislar en materias relacionadas con ello, pero no prueba que sean los derechos los que los faculten. Justamente la posible asimetría y lo pionero de los órdenes locales deriva de sus facultades establecidas constitucionalmente y no de la existencia del derecho en sí misma.

En este punto, el proyecto incluso afirma que este tribunal ha reconocido que las entidades federativas pueden "desarrollar e incluso ampliar el contenido de derechos humanos, por lo que no sería consecuente con el precedente vetar a priori el desarrollo interpretativo a nivel de las constituciones locales; sin embargo, en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015 al que se refiere el proyecto, también se sostuvo que este desarrollo y ampliación es "de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales" y que esta facultad "no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes definiciones específicas respecto a un derecho humano reconocido en un ordenamiento de fuente constitucional".³

De este modo, el precedente citado en el proyecto realmente es restrictivo en relación a los órdenes locales en cuanto a su competencia para definir y establecer derechos humanos distintos a los del orden constitucional y no reconoce lo

³ Acción 87/2015, página 45. Cita y argumento que también se contiene en la demanda.



que el proyecto pretende: el facultamiento de los órdenes locales para establecerlos derivada de la necesidad de configurarlos y hacerlos operativos.

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

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

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



Por ello, si partimos de los distintos órdenes de competencia que integran el Estado Mexicano, nos podremos percatar, que si bien, el orden jurídico de la Ciudad de México mantiene ciertas particularidades frente al resto de las entidades federativas, no difiere esencialmente de ellas. Con la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 no solamente se reformó el artículo 122, sino que se modificaron también los artículos 40 y 41, primer párrafo, que establecen las condiciones de ejercicio de la soberanía en el régimen interior de los Estados y de la Ciudad de México, conforme a la Constitución Federal y las particularidades de cada Estado y de la Ciudad de México, lo que asimila el régimen interior de la Ciudad de México a la de los estados. Esta asimilación se confirma con la modificación en esta misma reforma del artículo 124, que integra a la Ciudad de México como una entidad más relacionada con la Federación mediante la fórmula de facultades expresas. Es por ello que la distinción entre autonomía y soberanía que parece derivarse del acápite del artículo 122 resulta poco relevante, ya que el origen de las facultades de los Estados y de la Ciudad de México es ya el mismo, si bien los caminos son distintos, mientras que los primeros se agregan al pacto federal, la Ciudad de México obtiene su soberanía mediante una desagregación, pasando por momentos históricos de autonomía y de condiciones competenciales inversas a los estados, desde su salida de la fracción VI del artículo 73, pasando por la autonomía política del artículo 122, hasta la obtención de las condiciones de soberanía originaria actuales del artículo 41.

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

Desde mi perspectiva, el único modo de entender que la Ciudad de México como orden de competencia puede configurar, matizar o aún ampliar normas de derechos humanos, es que tomemos la perspectiva interna del orden jurídico local, en el que el constituyente local establece esas normas para acotar las posibles actuaciones de sus autoridades y dentro de su ámbito de competencia, es por ello que no innova, modifica o amplía de ninguna manera su propia competencia mediante la emisión de estas normas, ya que ésta se encuentra previamente configurada por las fórmulas de distribución de facultades establecidas desde la Constitución Federal, que en este caso son los artículos 39, 40, 41, primer párrafo, 122 y 124, además de los artículos generales de prohibiciones absolutas y relativas 117 y 118 y de relaciones entre entidades federativas y Federación 119, 120 y 121.



Esto no significa que me esté pronunciando en contra de la posibilidad de que en la Constitución de la ciudad se contengan normas que configure, maticen amplíen y, en algunos casos, hasta creen derechos nuevos pero, insisto, el punto de partida del análisis no debe ser el derecho en sí mismo, sino el marco competencial que constituye el trasfondo de la relación entre el orden local, el federal y, más fundamentalmente, el constitucional.

Es por todo lo anterior que, como lo anuncié, me separaré de este estudio inicial para utilizar la aproximación metodológica que aquí he esbozado y que deriva de los precedentes elaborados desde el inicio la Novena Época de este Tribunal y que se han venido consolidando en los siguientes 20 años. Si bien pudiéramos considerar visitar estos criterios, abandonarlos y elaborar nuevas aproximaciones y reflexiones, esto requiere hacer explícitas y justificar las razones del cambio, porque es justamente la vinculación al precedente y la carga de argumentar la separación de los mismos lo que legitima y da racionalidad al proceso judicial.

Es por ello, que adelanto que yo analizaré las impugnaciones y los artículos concretos mediante la fórmula que deriva de estos precedentes, desde un punto de partida fundamentalmente competencial y a partir de los artículos 39, 40 y 41, primer párrafo, más el artículo 73 y 124 y cerrando con el 122 al tratarse de la Constitución de la Ciudad de México, sin soslayar los artículos de prohibiciones absolutas y relativas, el 117 y 118. Para de ahí pasar al tipo de facultad específica y, entonces, determinar si esta es exclusiva de alguno de los órdenes de competencia o si es concurrente y, si lo es, si esta es normativa u operativa y, finalmente la relación con el derecho humano que funciona como directiva de la competencia y no como su fundamento.

Soy consciente de que el estudio presentado en el proyecto pretende responder conceptos de invalidez concretos y no es un mero estudio introductorio, sin embargo, creo que al final ni califica estos conceptos de manera clara, ni tiene un reflejo en los resolutivos, pronunciándose sobre la validez o invalidez de las normas impugnadas, lo que puede llevar a la confusión sobre la naturaleza del apartado. Yo considero que si una impugnación específica de ciertos artículos (artículo 4 al 14) sobre los que tendría que hacerse una declaratoria específica de validez o invalidez en relación con la competencia, si bien el proyecto estudia algunos artículos de manera particular en los apartados subsecuentes, creo que sí valdría la pena una declaratoria como la mencionada para cada artículo específico que no se estudie posteriormente, dependiendo de la votación resultante.



2. Voto particular en relación con la validez del artículo 6, apartado A, numeral 2 ("derecho a una muerte digna")⁴

La PGR impugnó la constitucionalidad del artículo 6, apartado A, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México que establece que el derecho a la autodeterminación conlleva el derecho a una muerte digna.⁵ Sostuvo que la muerte digna comprende a la eutanasia, entendida como la terminación deliberada de la vida de una persona a fin de prevenir sufrimientos posteriores, y el suicidio asistido, consistente en el suicidio solicitado por una persona con una enfermedad terminal por no poder llevarlo a cabo por sí mismo. Argumentó que el artículo de la Constitución Local viola los artículos 4o., párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal que establecen el derecho a la salud y una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, así como el artículo 166 Bis 21 de la Ley General de Salud que prohíbe expresamente la eutanasia y el suicidio asistido.

La mayoría consideró que debía declararse válido el artículo bajo una interpretación conforme. De acuerdo con esa interpretación, el establecimiento de un derecho a la muerte digna no implica una permisón de la eutanasia o el suicidio asistido, los cuales están prohibidos en la Ley General de Salud. La mayoría argumentó que el concepto de muerte digna es más amplio que el de eutanasia y suicidio asistido, y se vincula con el empleo de todos los métodos disponibles al alcance de los médicos para controlar adecuadamente el dolor de pacientes terminales y proporcionar cuidados paliativos adecuados. Se explicó que lo anterior comprende cuestiones clínicas y médicas, pero también financieras, económicas, administrativas, clínicas e incluso de integración social. Por último, se agregó que no se sabrá si para tutelar la muerte digna la Ciudad de México regulará alguna cuestión en materia de salubridad general de competencia exclusiva de la Federación, por lo que no se puede establecer *ex ante* que exista una invasión de competencias.

Contrariamente a lo que sostiene la mayoría, considero que el Constituyente de la Ciudad de México no tenía competencia para prever un derecho a la muerte digna. El artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Federal establece

⁴ Apartado B "Impugnaciones relacionadas con invasión competencial", numeral 3 del proyecto.

⁵ "Artículo 6: Ciudad de libertades y derechos

"A. Derecho a la autodeterminación personal...

"2. Este derecho humano fundamental deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna..."



que la materia de salubridad general es una materia concurrente de la Federación y de las entidades federativas. Sin embargo, la actuación de ambas está sujeta a la distribución de competencias prevista en la ley general que el Congreso ha emitido respecto de la materia en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley General de Salud.

Incluso, si se adopta una interpretación amplia de la muerte digna, es indudable que ésta está relacionada con el tratamiento integral del dolor que forma parte de la salubridad general. En la ley general de la materia no existe ningún artículo que faculte a las entidades federativas a regular la muerte digna, ni siquiera a prever derechos relacionados con el tratamiento integral del dolor. De acuerdo con el artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de servicios de salubridad general en relación al tratamiento integral del dolor estará a cargo de las entidades federativas. Sin embargo, el establecimiento de un derecho no puede considerarse parte de la organización, operación, supervisión y evaluación de los servicios de salubridad general en relación con el tratamiento integral del dolor, por lo que no forma parte de la competencia de la entidad federativa.

En todo caso, creo que la interpretación del derecho que realizó la mayoría es radicalmente contraria a la intención de los diputados Constituyentes, por lo que se debió haber proporcionado una justificación robusta para adoptar una interpretación conforme en vez de declarar inconstitucional el artículo. La previsión de un derecho a la muerte digna fue una adición durante los debates del Constituyente en la que claramente se estableció que debía entenderse que el derecho a la muerte digna implicaba un derecho a la eutanasia. Esa interpretación se ve apoyada por el hecho de que el derecho a una muerte digna se prevé en el apartado del artículo que prevé el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la autodeterminación personal.

3. Voto concurrente en relación con la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3,⁶ ("derecho al agua y a su saneamiento")⁷

⁶ Artículo 9.

"F. Derecho al agua y a su saneamiento

"3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro."

⁷ Apartado B "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", numeral 7, del proyecto.



En su demanda, la PGR consideró que el constituyente de la Ciudad de México invadió las competencias del legislador federal al determinar las características del agua (inalienable, inembargable e irrenunciable), contraviniendo lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto (derecho al acceso, a la disposición y al saneamiento del agua para consumo personal y doméstico), 27, párrafo quinto (distinción entre aguas nacionales y de particulares) y 73, fracción XXXI, constitucional.

La mayoría del Pleno consideró que no había invasión de competencias y que, en torno a las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la propia Constitución Federal dispone la existencia de: (i) aguas nacionales o de jurisdicción federal, (ii) aguas que corresponde regular a las entidades federativas, (iii) aguas utilizadas para los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, cuya prestación es competencia de los Municipios y, finalmente, (iv) aguas que son propiedad de los particulares (párr. 345). Las aguas de las entidades federativas son las que por un lado no se encuentran comprendidas en lista de aguas nacionales y por otro lado, se localicen en más de un predio. En lo que concierne al "agua de los Municipios" en el 122 no les está atribuida a las alcaldías, y por el 124, entran en el resorte competencial de la Ciudad de México.

Comparto la declaración de validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, por las mismas razones que desarrolla el proyecto y me aparto simplemente de lo desarrollado en el párrafo 358. Considero que, como sostuve previamente (para el análisis del numeral 4o., "Justicia Cívica"), no es correcto, en un ejercicio de contraste constitucional, prever que el futuro ejercicio de una facultad legislativa por parte del Congreso de la Unión pudiera alterar el esquema competencial fijado constitucionalmente. Sobre todo cobra importancia lo anterior cuando la supuesta facultad del Congreso de la Unión para emitir una ley general y con ello, "decidir" la suerte de la materia, está establecida en un artículo transitorio, que desde mi punto de vista, no podría contener una facultad de este tipo.

Considero que, ante la proliferación de leyes denominadas "generales", es importante tener en cuenta que, independientemente del entendimiento que se les quiera dar, no puede considerárseles al mismo nivel que la Constitución Federal. Esto es, frente a una ley general, deberá siempre remitirse a los términos en los que se facultó al legislador desde la Constitución, para comprender los alcances de la misma. En este sentido, resulta claro que el legislador federal no podría alterar la distribución competencial articulada desde la Consti-



tución Federal en los artículos 4o., 27, 115 y 122 en torno a la materia de aguas, por lo que resulta incorrecto condicionar lo establecido en el proyecto, a la futura emisión de una "ley general".

4. Voto particular en torno al artículo 18, apartado A, numeral 3 ("patrimonio de la ciudad").⁸

La Procuraduría General de la República impugnó el contenido del artículo 18, apartado A, numeral 3,⁹ párrafo primero de la Constitución de la Ciudad de México, al considerar que el mismo invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal para legislar sobre vestigios o restos fósiles, así como sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Al respecto, se consideró que ciertamente el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, por lo que únicamente la Federación a través de la ley que a efecto se expida, puede establecer los lineamientos para la intervención de las entidades federativas o Municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes. Con la precisión de que los vestigios o restos fósiles, así como los monumentos arqueológicos al ser bienes propiedad de la Nación, pertenecen a la esfera competencial de las autoridades federales, mientras que en relación con los monumentos artísticos e históricos dicha facultad se encuentra acotada sólo respecto de aquellos bienes que cuya conservación sea de interés nacional. De esa manera, se señaló que la misma Constitución Federal prevé la existencia de ciertos bienes que al no revestir interés nacional, su regulación será competencia de las entidades federativas en términos del numeral 124 constitucional.

⁸ Apartado B, numeral 8 del proyecto.

⁹ "Artículo 18. Patrimonio de la Ciudad

"La memoria y el patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial son bienes comunes, por lo que su protección y conservación son de orden público e interés general.

"A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial

..."

"3. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el Gobierno Federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial. Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección."



En ese sentido, se consideró que el Constituyente Local distinguió una serie de bienes que conforman el patrimonio de la ciudad. Así, el numeral analizado reconoce que hay un grupo de bienes que pueden ser de especial interés para los capitalinos y no revestir interés nacional, lo que permite que "las autoridades de la Ciudad de México puedan registrarlos, catalogarlos, protegerlos, preservarlos, conservarlos, restaurarlos, investigarlos y/o revalorizarlos" siempre que no haya una declaratoria por parte de las autoridades federales y no se trate de uno de los bienes previstos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas arqueológicas, artísticos e históricos.

En efecto, coincido con la forma en que se abordó el tema de patrimonio de la ciudad y al mismo tiempo me parece interesante ese juego y rejuego que habrá de significaciones de ciertas áreas, como hay tantas en la Ciudad de México.

No obstante lo anterior, me parece que se debe de atender de manera precisa al contenido de la norma impugnada, el cual únicamente prevé el "registro", "catalogación" y "preservación", por lo que desde mi punto de vista –y para evitar que parezca que después en esta decisión constituimos atribuciones– estimo oportuno no poner en la resolución más competencias que las que rigurosamente tiene el orden de la Ciudad de México y de esta manera eliminar del párrafo 375 de la sentencia las palabras: protección, conservación, restauración, investigación y revalorización, mismas que tienen origen en la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas y no así en el numeral constitucional analizado.

5. Voto concurrente en torno al artículo 30, numeral 7¹⁰ ("parlamento metropolitano").¹¹

En sesión de veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado a rubro, en el que debía pronunciarse sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de la Constitución de la Ciudad de México.

En primer lugar, se votó por unanimidad de ocho votos a favor de reconocer la validez del artículo 30, numeral 7, de la Constitución Local.

¹⁰ Artículo 30

"7. El sistema al que se refiere el inciso q) del apartado D del artículo 29 de esta Constitución realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes."

¹¹ Apartado C, numeral 5 del proyecto.



El promovente de la acción impugnó dicho precepto al igual que el artículo 29, apartado D, inciso q) de la Constitución local, por considerar que la figura del parlamento metropolitano no encuentra un sustento en la Constitución Federal, que ordena que el Poder Legislativo se deposite en la Legislatura Local al otorgarle funciones de valuación cuantitativa y cualitativa de las leyes al parlamento metropolitano. Argumentaron que se le colocó por encima del Poder Legislativo, sin que exista una base constitucional de la cual derive esa atribución.

Considero que no es una materia donde debemos exigir esta fuerza al principio de seguridad jurídica, me parece que es una interpretación conforme, ni está esto ordenado por un principio de taxatividad, ni está generando una condición diferenciada respecto de los particulares. Me parece muy razonable lo planteado por la mayoría, y las interpretaciones conformes las solemos llevar a puntos resolutivos, y generar obligatoriedad para las partes.

6. Voto particular en torno al artículo 35, apartado E, numeral 2, ("Consejo de la judicatura").¹²

En sesión de treinta de agosto de dos mil doce voté a favor de reconocer la validez del artículo 35, apartado E, numeral 2,¹³ en la porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano" tal y como lo proponía el proyecto. Si bien una mayoría de siete Ministros proponían declarar su invalidez, al no haberse reunido una mayoría calificada se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de esta porción normativa.

Así, considero que la respuesta a la pregunta ¿se viola el principio de separación de poderes e independencia judicial al establecer que los consejeros sean nombrados por un Consejo Judicial Ciudadano?, debe ser en sentido negativo.

En mi opinión está claramente garantizada la independencia y la autonomía judicial, pues me parece que el artículo 35, en su apartado E, de la Constitución de la Ciudad de México establece la naturaleza, integración y funciones del Consejo de la Judicatura. Entre algunas de las funciones, me gustaría destacar que el precepto establece que las y los consejeros ejercerán su función con

¹² Apartado C, numeral 6 del proyecto.

¹³ Artículo 35 E. Consejo de la Judicatura

"1. ...

"2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial.



independencia e imparcialidad; estarán sujetos a responsabilidades; no podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales de la Ciudad de México mientras estén en el cargo, cuando hayan sido separados del mismo por sanción disciplinaria o dentro de los dos años siguientes a su retiro; se abstendrán de intervenir de cualquier manera en los asuntos a cargo del Tribunal Superior de Justicia, la Sala Constitucional, el Tribunal Electoral y los juzgados.

Además, el precepto señala que el Consejo de la Judicatura seguirá los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas y será competente de la adscripción y remoción de Jueces y Magistrados. Y reconoce que el ingreso, formación, permanencia y especialización de la carrera judicial se basará en los resultados del desempeño y el reconocimiento de méritos y que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia. Además, de que el ingreso se hará mediante concursos públicos de oposición a cargo del Instituto de Estudios Judiciales como órgano desconcentrado del Consejo de la Judicatura, que contará con un Consejo Académico y que la permanencia estará sujeta al cumplimiento de los requisitos para el cargo, así como a la evaluación y vigilancia sobre el desempeño en los términos previstos en la ley y en los acuerdos generales que emita el referido Consejo.

Así, aunque existe un vínculo entre el Consejo Judicial Ciudadano y las y los integrantes del Consejo de la Judicatura, debido a que entre las atribuciones de aquél está la designación de éstos, a mi parecer, ello no viola la independencia y la autonomía judicial, pues del apartado E del artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México advierto que una vez integrado el Consejo de la Judicatura, tiene funciones propias, tiene reglas y, por ello, en mi opinión, no porque tenga un origen nominado ciudadanamente, implica una subordinación o sometimiento.

7. Voto particular en torno a la validez del artículo 33, numeral 1 ("Ajustes a remuneraciones de servidores públicos").¹⁴

En sesión de tres de septiembre de dos mil dieciocho me manifesté a favor del proyecto que proponía declarar la validez del artículo 33, numeral 1,¹⁵ en la

¹⁴ Apartado D, numeral 4 del proyecto.

¹⁵ "Artículo 33

"De la administración pública de la Ciudad de México



porción normativa "se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano" aunque por otras razones, sin embargo, ocho Ministros votaron por su invalidez.

En mi opinión, y contrario a lo expresado por la mayoría, los ajustes razonables son un principio que rige la forma de organización de la administración y, en mi opinión, ello no genera inseguridad jurídica, pues dichos ajustes se contemplarán a petición del ciudadano, pero desde luego sujeto al ejercicio de la función administrativa. Lo anterior, atendiendo a la redacción de la porción normativa que se contempla dentro de forma de organización de la administración pública de la Ciudad de México.

8. Voto concurrente en relación con el artículo 6, apartado D, numeral 2 ("Reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar").¹⁶

El artículo 6, apartado D, numeral 2,¹⁷ de la constitución capitalina fue impugnada por la Procuraduría General de la República al considerar que con dicho numeral se pueden proteger estructuras, manifestaciones y formas de convivencia, tales como la poligamia, lo cual violentaría sobre todo los derechos de las mujeres, en clara contravención del principio de igualdad de género así como del párrafo primero del artículo 4o. de la Constitución Federal, el numeral 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer y el 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

Al respecto, el Pleno estimó que del artículo tildado de inconstitucional no se advertía un reconocimiento a las relaciones polígamas; asimismo, se adujo que si dicho precepto se encuentra redactado de una manera amplia, ello es así

"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."

¹⁶ Apartado D, numeral 6 del proyecto.

¹⁷ Artículo 6.

"Ciudad de libertades y derechos

"D. Derechos de las familias

"1. ...

"2. Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado."



porque con éste se pretende proteger a un número mayor de formas de comunidad familiar, lo cual no conlleva a concluir que la constitución capitalina reconoce o no tales relaciones.

De igual forma, se señaló que asumir lo anterior llevaría incluso a sostener que la constitución local protege también la poliandria, relaciones incestuosas, matrimonios infantiles así como la esclavitud sexual.

Por una parte, si bien comparto la consideración en relación a que el precepto impugnado no informa sobre el reconocimiento a las relaciones polígamas, empero en relación a lo manifestado en el párrafo 683 –relativo a que de considerar que, si el numeral analizado protege formas de comunidad familiar como la poligamia, en consecuencia, de igual manera tutela la poliandria, las relaciones incestuosas, los matrimonios infantiles y la esclavitud sexual– me parece que con dicho párrafo el proyecto se desborda del tema total del artículo impugnado, mismo que versa sobre las formas de comunidad familiar, mientras que la sentencia le dio un sentido que va encaminado a la diversidad sexual.

Por otra parte, desde mi punto de vista, la razón elemental por la que se debería reconocer la validez constitucional de la disposición impugnada es la del párrafo 685 que recoge la doctrina de la Primera Sala, misma que se apoya en los diversos criterios sustentados por diversos órganos internacionales de derechos humanos los cuales reconocen una tendencia global hacia una mayor diversidad en el tamaño de las familias, las funciones parentales y las estructuras para la crianza de los niños.

A su vez, dicha doctrina es consistente en señalar que dentro de las sociedades contemporáneas es perceptible que una cantidad significativa de parejas ha decidido prescindir de la celebración del matrimonio a la hora de iniciar un proyecto común de vida, así como que cada vez más los matrimonios que se celebran de manera tardía y son menos duraderos, aunado al incremento de la convivencia de hecho entre personas de diferente o del mismo sexo, así como de los núcleos monoparentales, las segundas nupcias y la convivencia estable entre parientes colaterales, sobre todo entre personas de edad avanzada.

Por lo que es patente que el derecho ha evolucionado hacia un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada, con la finalidad de llevar a cabo una convivencia estable.

Con base en lo anterior, se puede seguir afirmando que la familia es la base de la sociedad si la misma se equipara a una estructura básica de vínculos afecti-



vos vitales, de solidaridad *intra e intergeneracional* y de cohesión social, empero dicha estructura no descansa en un sólo modelo de familia, por lo que éste puede variar de un Estado a otro e incluso, hasta de una región a otra en un mismo Estado.

9. Voto concurrente en torno al artículo 48, numeral 4, inciso b)¹⁸ ("violaciones graves a derechos humanos")¹⁹

Se aprobó por mayoría de nueve votos la validez del artículo 48, numeral 4, inciso b) de la Constitución Local que señala las atribuciones de la Comisión Derechos Humanos de la Ciudad de México, al igual que los supuestos en que las violaciones a los derechos humanos se consideran graves.

Los argumentos de impugnación consisten en que esto invadiría la competencia exclusiva que la Constitución Federal reservó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos; señala la accionante que corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión regular los aspectos sobre violaciones graves a derechos humanos porque corresponde a la comisión nacional la investigación de este tipo de hechos.

Los argumentos centrales de la resolución son que la accionante parte de una premisa también errónea y confunde la facultad de investigación en materia de derechos humanos, que el Constituyente trasladó de la Suprema Corte de Justicia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que es un mecanismo muy específico de investigación de violaciones graves que está en la Constitución y definido jurisprudencialmente por este Máximo Tribunal para investigar casos de gran envergadura.

El criterio mayoritario determinó que esta facultad tiene características muy específicas: no la promueve la víctima quien se queja de una violación a derechos humanos, sino que puede ser promovida por el Ejecutivo Federal, los gobernadores de los Estados, la Cámara de Diputados, el Senado o los Congresos Locales, es más una herramienta de corte sociopolítico que se otorgó.

¹⁸ "Artículo 48. 'Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México':

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

"a. ...;

"b. Definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves."

¹⁹ Apartado E, numeral 2 del proyecto.



Asimismo, señalaron que otra cuestión muy distinta es el tipo de violaciones que pueda atender tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como las comisiones locales. No hay ningún precepto en la Constitución que haya decidido que las violaciones graves son federales, y que las violaciones no graves las van a ver las comisiones locales. Una comisión local tiene competencia en un ámbito territorial, que es el del Estado de la República donde se ubica e investiga violaciones de derechos humanos graves o no, y tiene la potestad de definir o de calificar como graves ciertas violaciones de derechos humanos.

Coincido con la resolución, pero me parece que en los párrafos 743 y 744 debíamos establecer que en modo alguno las determinaciones que haga la Comisión de Derechos Humanos de la ciudad pueden limitar las calificaciones que, a su vez, pudiera hacer la comisión nacional en términos del artículo 102. Lo que se establece en los párrafos mencionados es: esto se encuentra reservado para el ámbito estrictamente local, y está bien explicado en ambos párrafos. Sin embargo, considero que debe agregarse "y en modo alguno las determinaciones de los organismos de la ciudad, generarán ningún tipo de restricción a lo que determine, en su caso, la comisión nacional"; y puede ser en ambos sentidos. Si la Comisión local considera que algo es muy grave y la comisión nacional no o viceversa; con ese elemento, creo que se salva el tema de la constitucionalidad porque no hay realmente una invasión de competencias posibles. Así, lo que está en la página 333, me parece que puede tener su condición propia y personal. Por lo tanto, estoy de acuerdo con el sentido, mas no con algunas consideraciones de la resolución.

10. Voto particular en torno a los artículos 48, inciso e),²⁰ y 36, apartado B, numeral 4²¹ ("Violación al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos")²²

²⁰ "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."

²¹ "Artículo 36.

"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."

²² Apartado E, numeral 3 del proyecto.



La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó en su demanda que se declarara la invalidez de los artículos 48, inciso e) y 36, apartado B, numeral 4, de la Constitución de la Ciudad de México, que establecen la facultad de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México de interponer ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México juicios de restitución obligatoria de derechos humanos para que se emitan medidas para la ejecución de recomendaciones aceptadas y no cumplidas. La comisión nacional argumentó que la inconstitucionalidad del artículo se deriva de dos razones. La primera es que impiden que los ciudadanos interpongan recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La segunda es que, en lo medular, desvirtúan la naturaleza de las comisiones y las recomendaciones ya que el poder judicial local no está facultado para pronunciarse respecto de la calificación de las recomendaciones, las recomendaciones no tienen fuerza vinculante, y el mecanismo, además de desincentivar la aceptación de las recomendaciones, impediría el avance de su cumplimiento porque los órganos judiciales podrían dar por cumplida una recomendación que no lo esté o considerarla de imposible cumplimiento.

En la sentencia se sostiene que, de conformidad con precedentes de la Primera y la Segunda Sala (amparos en revisión 1066/2015, 488/2015, 255/2017 y 648/2017) las comisiones de derechos humanos son órganos autónomos que forman parte del sistema no jurisdiccional de derechos humanos, el cual es complementario al jurisdiccional, y sus resoluciones no son vinculantes y no pueden ser sometidas a control judicial.

Se afirma que existen diversos medios (jurisdiccionales y no jurisdiccionales) para hacer efectiva la protección de derechos humanos y no existe jerarquía entre ellos, sino un principio de complementariedad, por lo que la validez de una determinación a través de cada garantía constitucional no podrá sujetarse al análisis de otra. Por último, se señala que en el caso de recomendaciones ya se prevé un mecanismo acorde al sistema de protección constitucional no jurisdiccional de derechos humanos y compatible con la naturaleza de las comisiones: el que se pueda solicitar la comparecencia del servidor público ante la legislatura local o el Senado para explicar la negativa de aceptar la recomendación o el incumplimiento de una recomendación aceptada.

Si bien comparto algunas de las consideraciones de la mayoría, no coincido con su conclusión de que la Constitución prohíbe el establecimiento de procedimientos jurisdiccionales para el cumplimiento de recomendaciones aceptadas y no cumplidas.



El análisis de esta cuestión debe partir de la premisa de que, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, todas las personas gozan de los derechos humanos previstos en ella o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, y todas las autoridades deben, en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, es indispensable tener en cuenta que las personas también cuentan con un derecho a que las violaciones a sus derechos humanos sean reparadas.

El artículo que la mayoría declaró inconstitucional tiene precisamente como finalidad contribuir a la reparación de las violaciones de derechos humanos, al permitir a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México iniciar un procedimiento jurisdiccional para que se emitan las medidas necesarias para su cumplimiento cuando considere que no se cumplieron recomendaciones aceptadas. Contrariamente a lo señalado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la mayoría, considero que lo anterior no viola la Constitución Federal.

En primer lugar, la Constitución Federal establece que las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas no son vinculantes. Sin embargo, el juicio de cumplimiento obligatorio de recomendaciones no vuelve vinculantes las recomendaciones: lo que es vinculante es, en primer lugar, la obligación de reparar los derechos humanos y, en segundo lugar, las medidas que dicte el Juez para garantizar la reparación en el caso concreto. Al respecto es importante tener en cuenta que el deber de reparación existe independientemente de las recomendaciones que dicten las comisiones, ya que se deriva directamente del artículo 1o. constitucional y de diversas disposiciones sobre derechos humanos de tratados internacionales.

Lo anterior se ve robustecido por el hecho de que el procedimiento únicamente puede ser iniciado por la comisión estatal respecto de recomendaciones aceptadas. Al aceptar una recomendación la autoridad asume un compromiso de tomar las acciones que se encuentren dentro de sus facultades para reparar las violaciones reconocidas. Parte de la finalidad del juicio de restitución obligatoria de derechos humanos es que ese compromiso no sea incumplido a menos que exista alguna razón justificada para ello.

En segundo lugar, si bien es cierto que la Constitución Federal prevé como mecanismo para el cumplimiento de las recomendaciones la solicitud de comparecencia del servidor público ante la Legislatura Local para explicar la negativa de aceptar la recomendación o el incumplimiento de una recomendación



aceptada, ello no significa que se haya establecido una prohibición a las entidades federativas para establecer otros tipos de mecanismos. Pienso que la interpretación sistemática del artículo 102, apartado B, junto con la soberanía originaria de los Estados en su régimen interior reconocida en los artículos 40 y 41, todos ellos de la Constitución Federal, exige llegar a la conclusión de que las entidades federativas deben establecer el mecanismo de cumplimiento de recomendaciones mediante solicitud de comparecencia, pero tienen libertad configurativa para establecer mecanismos de cumplimiento distintos.

En tercer lugar, soy de la opinión de que el establecimiento de un juicio de cumplimiento obligatorio de recomendaciones de ninguna manera impide que las personas interpongan recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ni que la comisión nacional conozca de este recurso. Aquí es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el recurso de inconformidad únicamente puede ser promovido por los quejosos o denunciantes, mientras que el juicio de cumplimiento obligatorio únicamente puede ser iniciado por el organismo de derechos humanos estatal. El que se establezca la posibilidad de que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México inicie el juicio no impide que los quejosos o denunciantes interpongan el recurso de inconformidad, ni que la comisión nacional modifique la recomendación del organismo de derechos humanos local o establezca el incumplimiento o cumplimiento de la recomendación. Ello, más bien dependerá de la regulación específica que se haga del juicio, lo cual no se realiza en la Constitución de la Ciudad de México. Pienso que el Congreso de la Ciudad de México deberá ser cuidadoso de regular el juicio de cumplimiento de manera que se respeten las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero considero que no es posible establecer ex ante que necesariamente habrá una afectación a tales facultades.

Por último, quiero señalar que mi voto particular respecto de este punto es compatible con la manera en la que voté en el amparo en revisión 426/2013 que es citado como precedente en la resolución. En ese asunto la Primera Sala determinó que las víctimas no podían solicitar el cumplimiento de una recomendación aceptada por las autoridades responsables mediante el juicio de amparo, lo que no implica que no puedan establecerse medidas para el cumplimiento de recomendaciones mediante otros procedimientos.

11. Postura en torno al apartado F del proyecto y voto particular en relación con la declaratoria de invalidez del artículo 4, apartado A, numerales 1 y 2



("parámetro de constitucionalidad local y medios locales de control de constitucionalidad")²³

En el apartado F se analizan las impugnaciones relacionadas con el control de constitucionalidad en la Ciudad de México. Al respecto, el Pleno determinó declarar la invalidez de porciones del artículo 4, apartado A, numerales 1 y 6; la validez del artículo octavo transitorio que establece que los derechos reconocidos en la Ciudad de México antes de la entrada en vigor de la Constitución Local mantendrían su vigencia; la validez del artículo 4, apartado B, numeral 3, que establece que en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona; la validez del artículo 36, apartados A, numeral 1, B, numeral 1, y C, numeral 1, que prevén una acción constitucional local; la validez de artículo 36, apartado D, numerales 1, 2 y 3 que establece que la controversia constitucional local podrá tener efectos generales; y la validez del artículo 36, apartado B, numeral 3, que establece que los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerán de la acción de protección efectiva de derechos.

Coincido con las declaraciones de validez que fueron realizadas, pero no con las porciones que fueron declaradas inválidas del artículo 4, apartado A, numerales 1 y 6. Expresaré primero mis razones de disenso respecto de la propuesta del proyecto y después mis diferencias con la posición mayoritaria, que seguramente se verá reflejada en el engrose de la presente acción de inconstitucionalidad.

a) Razones de disenso respecto del proyecto

En el proyecto se proponía declarar la validez de ambos numerales. En él se argumentó que el concepto de invalidez de la procuraduría consistente en que el artículo altera el parámetro de regularidad constitucional partía de una confusión de dos instituciones jurídicas: el parámetro de regularidad constitucional

²³ "Artículo 4. 'Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos'

"A. De la protección de los derechos humanos B. Principios rectores de los derechos humanos

"1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.

"2. Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común."



y el ejercicio de control constitucional que pueden emprender los Jueces locales teniendo como referente ese parámetro. Se adujo que en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, el Pleno de la Suprema Corte estableció que las entidades federativas no son competentes para regular la forma en la que debe ejercerse el control de constitucionalidad de las normas, al declarar inválida una norma de la Constitución Local de Jalisco que establecía que en el control constitucional debían privilegiarse la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos de origen convencional por encima de normas de carácter nacional. Se afirmó que en ese precedente en ningún momento se analizó si las entidades federativas pueden regular el parámetro de regularidad constitucional y el que las entidades federativas no puedan regular el control de constitucionalidad de ninguna manera implica que no puedan ampliar este parámetro. Se concluyó que, dado que se había reconocido el derecho de las entidades federativas de ampliar y crear derechos, así como el principio de progresividad de derechos humanos, debía considerarse que las entidades federativas pueden establecer parámetros de constitucionalidad locales, siempre y cuando éstos se estructuren respetando el parámetro de regularidad previsto en los artículos 1o. y 133 de la Constitución General.

Tal y como expresé en sesión, no comparto la postura del proyecto. En primer término, creo que la calificación por parte del proyecto sobre la supuesta confusión de la procuraduría de "dos instituciones jurídicas", es equivocada, ya que me parece que sí existe en estas impugnaciones un problema de procesos de protección y contenidos sustantivos de los derechos, y que la separación "conceptual" que pretende el proyecto nos lleva por un camino que no permite distinguir de manera clara los inconvenientes de la regulación de los procesos de protección que sí conllevan problemas de constitucionalidad.

Me parece que la estructura y funciones de los sistemas de control locales en relación con el constitucional efectivamente inciden en la homogeneidad y aplicabilidad del parámetro de regularidad, por lo que no estoy de acuerdo con la pretensión del proyecto de que la parte sustantiva o material y los mecanismos, vías o procesos de control sean dos elementos que no se condicionan recíprocamente.

Me parece que aquí el proyecto reincidía en el mismo problema que se identificó en su primera parte y subordinaba las facultades de los órganos de un orden de competencia a las cuestiones sustantivas de derechos, por lo que reitero mi posición acerca de que los derechos no confieren de manera automática las facultades para desarrollarlos, configurarlos o aun protegerlos, esto es, el artículo primero no otorga facultades a autoridades específicas, como el pro-



yecto pretendía al parafrasear la fórmula del artículo primero acerca de que "todas las autoridades del país deben reconocerlos y privilegiarlos con independencia de la fuente que los prevea, lo que implica que los actos que emitan deben ser coherentes en su contenido".

Es por ello que me parece que desechar sin más el problema del "parámetro de regularidad" constitucional para analizar exclusivamente las condiciones de los mecanismos y sistemas de control, perpetuaría el riesgo de diluir el concepto mismo de derechos humanos y sus contenidos pero, además, en este caso se pudo haber adicionado el riesgo de generar dobles estándares de control constitucional, cuestión que siempre ha intentado evitar este tribunal, lo que se evidencia en la línea de precedentes que cita el proyecto, y que es justamente el contenido e intención de la acción de inconstitucionalidad.

Y, aquí considero que hay que tener sumo cuidado, ya que de las aseveraciones del proyecto pudiera llegar a entenderse que, primero, no solamente son los derechos de fuente constitucional y convencional los que forman un parámetro de regularidad constitucional, sino que también son los establecidos en la Constitución de la Ciudad, lo cual si bien pudiera ser cierto desde la perspectiva de los sistemas de control locales, no resulta cierto para los sistemas de control del orden constitucional; segundo, que lo que se integra como parámetro de regularidad sin relaciones jerárquicas entre sí son los derechos de fuente constitucional y convencional, pero no así las normas que los establecen.

De ahí justamente es donde parte mi posición frente a lo sostenido por el proyecto, considero que el control de regularidad constitucional local puede controlar los actos y normas de las autoridades locales desde su propio parámetro de control de regularidad, esto es, desde su propia Constitución. El que las Constituciones Locales pueden desarrollar, matizar, y aun establecer derechos nuevos en relación con la Constitución Federal no significa que pueda establecerse localmente un mecanismo o vía de control que empalme no solamente la mecánica de control sino al parámetro utilizado para ello constitucionalmente, esto es, funcionalmente no podemos aceptar que si ya existe un sistema de control constitucional con ciertas funcionalidades, proceso y objeto, se le agregue un control local que modifique sus condiciones de aplicación y mezcle los parámetros de control.

Debo subrayar que esto no significa que me oponga a la posibilidad de sistemas de control de constitucionalidad locales, aunque dudo mucho de su utilidad práctica; sin embargo, creo que para que estos sistemas sean constitucionales deben cumplir al menos dos condiciones: a) deben referirse exclusivamente al parámetro de control local, aun cuando este parámetro incorpore, desarrolle,



matice o amplíe derechos previamente contenidos en el ámbito constitucional, si bien materialmente pueden estos coincidir, si resulta relevante la diferencia formal del parámetro de control, cada uno de ellos se refiere a una función que corresponde a un ámbito de competencia distinto; y, b) debe, en todo caso, existir una vía para homogeneizar las posibles discordancias entre las interpretaciones realizadas en estos mecanismos que puedan afectar materialmente el parámetro de regularidad del ámbito constitucional.

Pienso que lo que el proyecto pretendía contestar no es si la Ciudad de México puede establecer un "parámetro de constitucionalidad local" para la protección de sus propios derechos, sino si este puede incluir, además, a los derechos reconocidos en esa Constitución, esto es, derechos que no son de su propio orden de competencia.

El Constituyente Local no puede disponer del parámetro de control constitucional de ningún modo. El que pueda establecer sus propios derechos de ningún modo implica que en el parámetro de constitucionalidad local se puedan incluir los derechos contenidos en el parámetro de regularidad constitucional. Se me dirá que esto es una mera repetición o redundancia, pero funcionalmente esto no es así. El parámetro de regularidad constitucional, en particular el difuso o de inaplicación, deriva de que la misma Constitución Federal es la que faculta a los órganos judiciales de todo el Estado Mexicano a realizar el control de manera directa con base en su propio parámetro y éste nunca se "complementa" con los derechos establecidos en la Constitución Local, aun cuando se establezca localmente un control de inaplicación similar. La fuente en la que se faculta cada uno de los controles es distinta, el control constitucional encuentra su parámetro y competencia en la misma Constitución, mientras que el control local encuentra su parámetro y competencia en la constitución local; éstos aunque paralelos, no se mezclan, cada uno tiene su fuente, ámbito, competencia, proceso y parámetro diferenciado.

Es por ello que no puedo estar de acuerdo con la posición del proyecto de que los derechos locales "complementen" (párrafo 796) o "potencien" al parámetro de regularidad constitucional, sino que creo que es de la mayor relevancia que ambos parámetros y mecanismos de control de constitucionalidad sean claramente diferenciables. Si bien es cierto que el parámetro de control de regularidad constitucional debe ser observado por los órganos judiciales locales y puede llevar a la inaplicación *ex officio* de una norma local mediante el ejercicio del control difuso de manera incidental en un juicio ordinario, esto será en el ámbito de sus competencias y por la facultad establecida constitucionalmente en los artículos 1o. y 133 de la Constitución; la Constitución Local no puede alterar ni facultar de nuevo a los mismos órganos para realizar este



control. De ahí que resulte claro que la Constitución Local solo podrá establecer un control difuso local, con base en un parámetro de regularidad local, el cual en su momento será revisable por un control regularidad en control semi-concentrado de amparo como un control de mera legalidad.

Lo que, insisto, no puede hacerse es mezclar y empalmar el parámetro, ya que esto no resulta ni teóricamente adecuado ni prácticamente conveniente: es una cuestión de básica certidumbre jurídica para un Juez local el poder distinguir cuál es el orden de competencia que lo faculta para realizar un control de constitucionalidad. La certeza sobre la orden de competencia y fuente de la norma que debe aplicarse es componente básico de la función judicial y su indefinición generará, sin lugar a dudas, un impacto en los sujetos que deberían beneficiarse del mismo, esto es, la personas que gozan de estos derechos, lo que quiero decir es que, finalmente, estaríamos poniendo en entredicho al propio estado de derecho.

Por ello considero que, contrariamente a lo que sostiene el proyecto, sí resulta directamente aplicable el precedente de la acción de inconstitucionalidad 75/2015; me parece que las consideraciones y condiciones en las que se generó este precedente son directamente aplicables al caso que no ocupa y no es una hipótesis distinta, esto es, en ambos casos estamos frente a alteraciones de las funciones de control establecido en la Constitución Federal mediante la Constitución Local. Bajo la fachada de la observancia de las normas y parámetro federal, el constituyente de la CDMX integró en su parámetro de regularidad local normas que quedan fuera de su disposición y que no pueden ser mezcladas con aquellas que se pretende protejan a los habitantes de la CDMX desde su propio ámbito de competencia local.

Es por todo lo anterior que voté en la sesión en el sentido de que se declarara la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo 4, apartado A, numerales 1 y 6, de manera que únicamente hicieran referencia a normas que se encuentran dentro del ámbito de competencia local. De acuerdo con esa propuesta, los numerales hubieran quedado de la siguiente manera:

"Artículo 4. Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos.

"A. De la protección de los derechos humanos.

"1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en esta Constitución y en las normas locales.



"6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a esta Constitución y las leyes que de ella emanen."

b) Razones de disenso respecto de la posición mayoritaria

La mayoría también consideró que debían invalidarse porciones del artículo 4, apartado A, numerales 1 y 6. Determinó que debía invalidarse el último enunciado del numeral 1, que establecía que los derechos humanos previstos en el numeral conformarían el parámetro de regularidad local. Si bien es cierto que no todos los Ministros coincidieron en las razones para invalidar esta porción, la razón medular para ello fue que, si bien las entidades federativas podían establecer un parámetro de regularidad local, no pueden incluir en él normas que forman parte del parámetro de regularidad constitucional, ya que este último no es disponible para las entidades federativas. Argumentaron que la combinación de parámetros podía generar confusión y que el control difuso local y el control difuso constitucional tienen fuentes distintas. Consideraron que esto se evitaba eliminando la referencia al parámetro de regularidad y dejando al artículo como una norma meramente declarativa que establece los derechos de los que las personas gozan, pero no tiene efecto alguno en los medios de control de la Constitución Federal o local ni en la validez de normas.

En relación al numeral seis, la mayoría estableció que sí podía establecerse un control difuso local, pero que este no podía confundirse con el federal y no podía disponer del parámetro de regularidad constitucional previsto en los artículos 10. y 133 de la Constitución Federal, por lo que únicamente podía tener como parámetro de control la Constitución de la Ciudad de México. Como resultado de esa votación, los numerales quedaron de la forma siguiente:

"Artículo 4. Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos.

"A. De la protección de los derechos humanos.

"1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales.



"6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a esta Constitución."

No coincido con las declaraciones de invalidez realizadas por dos razones. La primera es que no coincido con la decisión de la mayoría de invalidar la porción que se refiere a las normas locales en el numeral 6. Las leyes locales forman parte de la competencia de la entidad federativa, por lo que su inclusión a su parámetro de regularidad local de ninguna manera dispone del parámetro de regularidad constitucional, ni combina parámetros o mecanismos de control. En la sesión, algunos Ministros sostuvieron que la razón por la que debía eliminarse la referencia a las leyes locales es que serán precisamente esas leyes las que serán objeto de control y podrán ser inaplicadas en caso de ser contrarias a la Constitución local. Sin embargo, el que los tratados internacionales sean objeto de control en el control difuso de constitucionalidad previsto en la Constitución Federal de ninguna manera se consideró un obstáculo para incorporar las normas de derechos humanos de esos tratados en el parámetro de regularidad constitucional, por lo que, en el mismo sentido, creo que el hecho de que las leyes locales sean objeto del control difuso local de ninguna manera impide que los derechos humanos que prevén sean incorporados al parámetro de regularidad local de la Constitución de la Ciudad de México.

En segundo lugar, pienso que los efectos de las declaraciones de invalidez respecto del numeral 1 y el numeral 6 son incongruentes. La argumentación que se proporcionó para invalidar las porciones de ambos numerales parte de la misma premisa de que la Ciudad de México puede establecer un control difuso y parámetro de regularidad local, pero no puede disponer del parámetro de regularidad constitucional, alterar las reglas del control difuso constitucional, ni combinar o confundir parámetros de regularidad y mecanismos de control difuso constitucionales y locales. Por lo anterior, considero que ambos artículos debieron haberse armonizado para que hicieran referencia a las mismas normas que forman parte del ámbito competencial de la Ciudad de México: la Constitución Local y las leyes locales. Lo anterior hubiera permitido que el numeral 1 no se considerara únicamente declarativo y tuviera de hecho un efecto normativo y hubiera reconocido el carácter complementario de ambos numerales: el numeral 1 hubiera establecido el parámetro de control y el numeral 6 el control de regularidad local respecto de ese parámetro.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos Morena y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones de 20, 21, 23, 27, 28 y 30 de agosto de 2018, así como de 3, 4 y 6 de septiembre del mismo año, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, en las que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Presento este voto pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos estimo necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas a las que sustentan el fallo. En otros aspectos puntuales, respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

I. Voto concurrente respecto de la posibilidad de que la Ciudad de México amplíe derechos humanos y reconozca nuevos derechos; **II.** Voto concurrente relativo al reconocimiento del derecho al agua por la Constitución de la Ciudad de México; **III.** Voto particular relativo a la decisión mayoritaria de reconocer la invalidez de la figura de revocación de mandato; **IV.** Voto concurrente sobre el sistema de designación para el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México; **V.** Voto concurrente relativo a la interpretación del derecho a la libertad de culto y protección especial a las minorías religiosas; y **VI.** Voto concurrente respecto de la argumentación relativa al reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar.

Ahora bien, previo a entrar a los apartados en específico, debo aclarar que no comparto la metodología y ciertas líneas argumentativas con las que se resuelven diversos apartados específicos; en concreto: los puntos 2, del apartado B; 2, 5 y 8 del C; 2 del E; y 2 del F. Sin embargo, es innecesario reparar en cada una de ellas, ya que éstas se derivan de mi postura genérica sobre la competencia del constituyente de la Ciudad de México para ampliar y reconocer nuevos derechos que explico en el siguiente apartado.

I. Voto concurrente respecto de la posibilidad de que la Ciudad de México amplíe derechos humanos y reconozca nuevos derechos

En el apartado A de la sentencia, la problemática a resolver consistió en determinar si la Ciudad de México –y, en general, las entidades federativas– pueden en



su constitución local: **1.** Ampliar o extender los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales; y **2.** Reconocer o instaurar nuevos derechos humanos que no encuentran referente en el parámetro de regularidad constitucional.

Después de un análisis muy pormenorizado, la sentencia arriba a la conclusión de que las entidades federativas sí pueden válidamente establecer normas de derechos humanos en sus Constituciones Locales, mediante las cuales se amplíe el contenido de los derechos humanos o se reconozcan nuevos derechos, siempre que esto no contravenga el parámetro de regularidad constitucional. Lo anterior, en tanto que del diseño del sistema federal mexicano se advierte que los derechos humanos son una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno –y no sólo de los órganos federales– de donde se deriva que los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales en realidad constituyen estándares mínimos que pueden ser ampliados o potenciados por otras normas jurídicas más concretas.

No obstante, como se adelantó en el párrafo anterior, la sentencia reconoce que esta facultad de las entidades federativas para ampliar derechos humanos se ve limitada por el parámetro de regularidad constitucional, entendiéndose que "mientras más desarrollado esté un derecho fundamental por las normas del parámetro de regularidad constitucional, menos margen de maniobra tendrán los órganos de las entidades federativas para ampliarlo a través del derecho local".¹ Sobre este punto, la sentencia desarrolla tres directrices para determinar en abstracto los límites que impone la Constitución General a las normas locales que pretendan ampliar derechos humanos o crear derechos nuevos, a saber:

- a) Facultades exclusivas de la Federación.** No es posible ampliar ni crear derechos humanos cuando la competencia legislativa respectiva se haya reservado en exclusiva para la Federación por la Constitución General.
- b) Identidad y contenido esencial de un derecho humano.** No es posible alterar la identidad ni el contenido esencial de algún derecho humano reconocido por la Constitución y/o los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

¹ Página 91 de la sentencia.



c) Funciones de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales. Las normas de la Ciudad de México que creen o amplíen derechos humanos no pueden obstaculizar las funciones que tiene como capital de la República y sede de los Poderes Federales.

Si bien coincido con la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno y con la mayor parte de los argumentos que la sustentan, en este punto, debo expresar algunas consideraciones adicionales.

Al resolver la **contradicción de tesis 350/2009**² y la **acción de inconstitucionalidad 87/2015**,³ así como dentro de mi voto particular respecto de las **acciones de inconstitucionalidad 11/2009**⁴ y **62/2009**,⁵ sostuve claramente que las entidades federativas pueden ampliar los derechos fundamentales, ya sea mediante el desarrollo de nuevos derechos o mediante la extensión de los efectos protectores de los derechos fundamentales ya tutelados en la Constitución General.⁶

Este criterio lo he sustentado además en diversos asuntos de los que correspondió conocer a la Primera Sala, entre los que destacan los **amparos directos en revisión 1705/2014**,⁷ **3057/2014**,⁸ **3550/2014**,⁹ **598/2015**,¹⁰ **6283/2015**¹¹ y **6641/2015**.¹² En estos asuntos, se sostuvo fundamentalmente que los Constituyentes Locales tienen márgenes decisorios en el ámbito de los derechos fundamentales, particularmente en lo que concierne a la definición de los niveles

² Resuelta en sesión de 6 de mayo de 2010.

³ Resuelta en sesión de 30 de junio de 2016.

⁴ Resuelta en sesión de 28 de septiembre de 2011.

⁵ Resuelta en sesión de 28 de septiembre de 2011.

⁶ Considero importante destacar que si bien en la **acción de inconstitucionalidad 75/2015** voté por la invalidez del segundo párrafo del artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco, ello se debió a que –en mi opinión– la disposición analizada afectaba el control del parámetro de regularidad constitucional, lo cual no es disponible para las entidades federativas. De la misma manera, en las **acciones de inconstitucionalidad 11/2009** y **62/2009** –relativas al derecho a la vida–, voté también por la invalidez de las disposiciones impugnadas; pues consideré que los Estados no pueden redefinir el concepto de persona como titular de derechos humanos, al tratarse también de una cuestión reservada a la Constitución General. En efecto, esos son casos de límites a la facultad que tienen los Estados para crear y desarrollar derechos humanos, tal como expondré posteriormente.

⁷ Resuelta en sesión de 4 de marzo de 2015.

⁸ Resuelta en sesión de 11 de marzo de 2015.

⁹ Resuelta en sesión de 7 de octubre de 2015.

¹⁰ Resuelta en sesión de 24 de febrero de 2016.

¹¹ Resuelta en sesión de 11 de mayo de 2016.

¹² Resuelta en sesión de 13 de julio de 2016.



de protección de las normas sobre derechos. Así, se concluyó que las entidades federativas están facultadas para gobernarse de acuerdo a su propia Constitución, en la que válidamente puede establecer derechos fundamentales.

Ahora bien, mi postura en el tema que nos ocupa se sustenta en argumentos de diversa naturaleza. Primero, advierto una *razón histórica*: desde la primera Constitución Federal de 1824, se entendió que la creación y el desarrollo de los derechos fundamentales puede ser realizado por las entidades federativas. Dicha Constitución no contaba con un catálogo de derechos, por lo que fueron las Constituciones Locales de la época las que fueron reconociéndolos y desarrollándolos. Desde entonces se ha entendido que las entidades federativas tienen atribuciones para desarrollar derechos fundamentales e, incluso, para crear nuevos; pues se concibió que los derechos fundamentales establecidos en la Constitución General no son más que un mínimo.

Adicionalmente, considero que reconocer esta facultad a las entidades federativas es acorde con el *sistema federal mexicano*. El federalismo es una forma vertical de distribución del poder en el cual conviven dos fuentes de autoridad autónomas en un mismo territorio con poderes distribuidos mediante una Constitución General. En este sentido, existe una soberanía compartida y una distribución de funciones entre dos o más niveles de gobierno, aunque cada nivel de gobierno tiene incidencia directa sobre los ciudadanos.

Partiendo de esta base, me parece que existen dos características clave de nuestro federalismo que se compaginan con que el Constituyente Local pueda instaurar derechos nuevos. Primero, el federalismo busca reconocer las peculiaridades distintivas que se presentan en cada entidad federativa a lo largo del territorio nacional y obedece a la necesidad de que las autoridades que estén más próximas a las necesidades locales sean las que decidan ciertos aspectos importantes de esa comunidad. Segundo, el federalismo surgió también como un mecanismo de protección de derechos de los ciudadanos, pues dota a las entidades federativas de facultades para intervenir directamente sobre la vida de éstos con el propósito de que se potencien sus derechos. Estas dos ideas justifican a mi parecer la facultad de los Estados para desarrollar derechos locales.

En suma, la existencia de derechos locales no está en tensión ni es incompatible con la idea del federalismo, en tanto que –desde mi punto de vista– el objetivo de este último consiste precisamente en contribuir a la protección de los derechos del ciudadano mediante derechos adicionales y que pueden ser distintos al piso mínimo de derechos fundamentales del orden federal, en tanto recogen las particularidades de cada región y limitan los Poderes Locales.



En otro orden de ideas, considero que la facultad del Constituyente local de instaurar derechos fundamentales se desprende también de una *interpretación sistemática* de la Constitución General. En primer lugar, la Constitución General autoriza a las entidades a emitir sus propias Constituciones Locales y a organizar en ellas el poder público local, lo que conlleva la posibilidad de auto limitar ese poder a través del reconocimiento de derechos a las personas sobre las cuales se ejerce¹³. Asimismo, todos los poderes están obligados a proteger y promover los derechos humanos, lo cual incluye, por supuesto, a los Poderes Locales. Estas obligaciones exigen que las entidades federativas reconozcan y garanticen la satisfacción de las necesidades que requieran todas las personas en el territorio nacional, de la forma más amplia posible, en el ámbito de sus competencias.¹⁴

Ahora bien, debe señalarse que los derechos humanos reconocidos por las entidades federativas y, en este caso, por la Ciudad de México, *en modo alguno afectan el parámetro de regularidad constitucional*, dado que aquellos tienen una jerarquía diferente al bloque de constitucionalidad. Lo anterior, en tanto que los derechos humanos establecidos en una entidad federativa tienen eficacia y vigencia para los habitantes de esa entidad, pero siempre estarán supeditados a lo que marcan los tratados internacionales sobre derechos

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

"Artículo 116.

"...

"El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

"..."

¹⁴ **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."



humanos y la Constitución General de la República, en atención al principio de *supremacía constitucional*.

En efecto, el proceso de creación o ampliación de derechos fundamentales por parte del Constituyente de la Ciudad de México o de cualquier otra entidad federativa, no es una facultad absoluta o irrestricta. Hay supuestos claros en los que esta facultad de los Estados se verá limitada o restringida, tal y como se explica a continuación.

Primero, estos derechos no pueden afectar un derecho humano que sea parte del bloque de constitucionalidad del orden jurídico nacional, pues –como señalé anteriormente– los derechos reconocidos en Constituciones Locales guardan una relación jerárquica distinta con los pertenecientes a este último grupo. Por tanto, resultará inválida cualquier norma de derechos humanos establecida en una Constitución Local que afecte un determinado derecho tal como ha sido conceptualizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o que pretenda establecer limitaciones o restricciones a los derechos humanos de fuente propiamente constitucional.

En segundo lugar, me parece que estos derechos no pueden afectar las facultades y competencias de la Federación o de otras entidades federativas; ya sea porque la Constitución General prevea que el desarrollo o reconocimiento de un determinado derecho corresponde a una materia reservada a la Federación, o bien porque simplemente se advierta la afectación a determinadas facultades de la Federación, aunque no se trate de facultades relacionadas con el otorgamiento o reconocimiento de derechos fundamentales.

Sobre este punto, cabe destacar que tratándose de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que no se sustenten en facultades concurrentes o en facultades derivadas de la Constitución General, éstos deberán satisfacerse con el presupuesto de la entidad federativa que los reconoce, crea o amplía. Ello fue objeto de pronunciamiento por parte de la Primera Sala en los **amparos en revisión 1356/2015**,¹⁵ **1367/2015**,¹⁶ **1374/2015**,¹⁷ **750/2015**,¹⁸ **100/2016**¹⁹ y **306/2016**.²⁰

¹⁵ Resuelta en sesión de 6 de julio de 2016.

¹⁶ Resuelta en sesión de 11 de mayo de 2016.

¹⁷ Resuelta en sesión de 18 de mayo de 2016.

¹⁸ Resuelta en sesión de 20 de abril de 2016.

¹⁹ Resuelta en sesión de 10 de agosto de 2016.

²⁰ Resuelta en sesión de 8 de marzo de 2017.



Por último, como también lo he manifestado en otros precedentes,²¹ ni los Estados ni la Ciudad de México pueden –so pretexto de reconocer un derecho o desarrollarlo– cambiar al titular de derechos humanos entendido como persona. Reconozco que está entre sus facultades –como de hecho sucede en la Constitución que se analiza en la sentencia– el que puedan establecer como titulares de derechos humanos a entes colectivos o a grupos; sin embargo, considero que lo que les está vedado redefinir el concepto de persona, al tratarse de una materia reservada a la Constitución General y que no es disponible para los Estados.

Partiendo de todo lo anterior, comparto la conclusión de la sentencia en cuanto a que no existe razón alguna para negar al Constituyente de la Ciudad de México la facultad de instaurar derechos en el mismo sentido que cualquier otra entidad federativa. Ello, pues si bien existen diferencias en el Texto Constitucional respecto de la Ciudad de México y las demás entidades federativas, de un análisis a dichas peculiaridades se desprende que se trata de diferencias que fundamentalmente buscan facilitar el correcto funcionamiento de los Poderes de la Unión en el espacio capitalino.

No obstante, advierto que la sentencia derivó la facultad de la Ciudad de México para crear y desarrollar derechos fundamentales principalmente de una interpretación del artículo 122, apartado A, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General (véanse los párrafos 141 a 143 de la sentencia), el cual establece que "la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución."

Desde mi óptica, la atribución de la Ciudad de México –así como de las demás entidades federativas– en esta materia debe derivar directamente del artículo 124 constitucional; bajo la idea de que no hay una facultad expresa reservada a la Federación para reconocer, crear o desarrollar derechos humanos. En consecuencia, es claro que estas facultades se encuentran abiertas para todas las entidades federativas, incluyendo por supuesto a la Ciudad de México.

En conclusión, tomando en consideración los argumentos expresados anteriormente y con reserva de las precisiones apuntadas, concuerdo con lo que

²¹ Las acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009 resueltas respectivamente el 28 y 29 de septiembre de 2011.



sostiene el Tribunal Pleno en cuanto a que las entidades federativas pueden ampliar, desarrollar, crear y reconocer nuevos derechos, siempre y cuando se respeten los ámbitos de competencia de la Federación y de las otras entidades federativas, así como el contenido de los derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

II. Voto concurrente relativo al reconocimiento del derecho al agua por la Constitución de la Ciudad de México

En este apartado, reconocimos la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México que caracteriza al agua como "*inalienable, inembargable e irrenunciable*".²² Ahora bien, el tema en cuestión puede abordarse desde dos dimensiones diferentes: como un problema de distribución de competencias o como un problema de definición de derechos fundamentales.

Aunque la sentencia aborda ambas dimensiones, centra su análisis en la problemática de distribución competencial. En efecto, la resolución sostiene que las entidades federativas tienen una facultad residual para regular el agua, ya que el artículo 27 constitucional sólo reserva competencia a la federación respecto a las aguas nacionales. En este sentido, concluye que el Constituyente de la Ciudad de México tenía facultades constitucionales para establecer regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su Constitución Local.

Si bien esos argumentos son acertados, me parece que era necesario profundizar en torno a la segunda de las dimensiones, esto es, en cuanto al derecho fundamental al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable reconocido en la norma impugnada.

²² Constitución Política de la Ciudad de México

"Artículo 9.

"Ciudad solidaria

"...

"F. Derecho al agua y a su saneamiento

"1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

"2. La ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

"3. El agua es un bien público, social y cultural. Es **inalienable, inembargable, irrenunciable** y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro."



El párrafo sexto del artículo 4o. constitucional contempla el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Adicionalmente, el derecho al agua también se reconoce en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,²³ el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño,²⁴ y el apartado a) del párrafo 2 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²⁵

Ahora, al tratarse de un derecho social, tal como sostuve en el **amparo en revisión 566/2015**,²⁶ el Estado tiene una obligación de proteger de *manera inmediata su núcleo esencial*. Asimismo, el Estado debe generar una política pública que *progresivamente* logre la satisfacción plena del derecho y debe abstenerse de adoptar medidas *regresivas*.

²³ **Artículo 14**

" ...

"2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

" ...

"h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."

²⁴ **Artículo 24**

" ...

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

" ...

"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente."

²⁵ **Artículo 28**

"Nivel de vida adecuado y protección social"

" ...

"2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

"a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad."

²⁶ Resuelto el 15 de febrero de 2017.



En cuanto al contenido del núcleo esencial de dicho derecho –tal como sostuve en el voto de minoría en la **acción de inconstitucionalidad 48/2015**–,²⁷ éste consiste en el acceso a la cantidad mínima razonable de agua para el uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades, sobre una base no discriminatoria en la que se incluyan a grupos vulnerables o marginados, además de prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados.²⁸ Por esa razón, en ese asunto voté por reconocer la validez de una norma del Estado de Aguascalientes que establecía que ante la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, se debía continuar prestando el servicio de agua. En mi opinión, dicha norma garantizaba el contenido mínimo del derecho, asegurando que el suministro no fuera interrumpido ante la falta de pago.

Adicionalmente, el derecho al agua exige la protección de los demás derechos que son interdependientes de él en términos del artículo 1o. constitucional. En el caso, la protección del derecho al agua se interrelaciona con la protección de otros derechos, tales como a la vida, la salud, la alimentación, la dignidad humana, un medio ambiente sano, entre otros vinculados con el desarrollo humano. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso **comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay**,²⁹ sostuvo que una reducción en el suministro de agua implicaba también una violación del derecho a la vida digna (artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) en tanto la falta de agua había expuesto a los miembros de dicha comunidad a riesgos y enfermedades.

Ahora, el artículo 9o., apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México no contradice al artículo 4o. constitucional ni los tratados internacionales de la materia. Por el contrario, reconoce en los mismos términos un derecho universal al acceso al agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud.

Además, dicho artículo le da al derecho en cuestión una connotación adicional sosteniendo que el agua es "un bien público, social y cultural" y que "es ina-

²⁷ Resuelta el 19 de mayo de 2016.

²⁸ En el mismo sentido, se pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 15 "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)."

²⁹ *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos.



lienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida." Ese contenido tampoco es contrario a los principios antes enunciados, sino que por el contrario, los amplía dándole un sentido mucho más social al derecho en cuestión, lo cual –tal como expliqué en la primer parte de este voto– es constitucional.

III. Voto particular relativo a la decisión mayoritaria de reconocer la invalidez de la figura de revocación de mandato

En este apartado el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 25, apartados A, numeral 5; G, numerales 1 y 2; y H, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México,³⁰ porque, a decir de la Procuraduría General de la República, la disposición impugnada establece un medio para fincar responsabilidades a los servidores públicos que no tiene sustento constitucional.

Ahora bien, el proyecto original proponía apartarse de los precedentes aplicables y reconocer la validez del precepto en razón de que la figura de la revocación de mandato en la Ciudad de México no representaba un mecanismo sancionatorio, sino un medio de democracia participativa que se encontraba dentro del margen de libertad configurativa con el que cuentan las entidades federativas. Sin embargo, una mayoría de seis Ministros votó en contra de la propuesta original y por la invalidez de los preceptos impugnados, por las

³⁰ "Artículo 25 de la Constitución de la Ciudad de México. Democracia directa

"A. Disposiciones comunes ...

"5. En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley ...

"G. Revocación del mandato

"1. Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

"2. La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate ...

"H. Vinculatoriedad (sic) del referéndum, plebiscito, consultas ciudadanas y revocación de mandato ...

"3. En el caso de la revocación del mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación ..."



razones expresadas tanto en la **acción de inconstitucionalidad 63/2009** y sus acumuladas como en la acción **de inconstitucionalidad 8/2010**.³¹

No comparto la opinión de los Ministros que desecharon la propuesta original del proyecto. Tal como sostuve en el voto particular que formulé en la **acción de inconstitucionalidad 8/2010**,³² en el marco de nuestro sistema federal, las entidades federativas tienen la facultad de establecer las reglas que organicen su régimen interior sin más límites que lo dispuesto en el texto constitucional, el cual no contiene ningún límite o prohibición que impida la adopción de mecanismos de democracia participativa como lo es la revocación de mandato.

En efecto, el sistema de responsabilidades previsto en la Constitución General no debe ser interpretado como una limitante en cuanto a las posibles causas de separación del cargo de los servidores públicos. La obligación de establecer regímenes locales de responsabilidades administrativas no implica establecer un catálogo cerrado de vías para la remoción de funcionarios electos.

Tampoco existe una limitación derivada del sistema representativo. La revocación del mandato es un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad es mejorar el funcionamiento del sistema representativo. Por otra parte, la existencia de plazos fijos y cerrados para el desempeño de los cargos públicos tampoco es obstáculo para el establecimiento de la revocación de mandato ya que éstos en modo alguno implican una prohibición de terminar anticipadamente el cargo a través de un mecanismo de democracia participativa.

En suma, la posibilidad de instaurar la revocación de mandato es inherente a la facultad que tienen los Estados de organizar sus poderes en términos de sus Constituciones y se encuentra dentro del ámbito de libertad que tienen para diseñar sus instituciones con apego a los principios de la Constitución General.

IV. Voto concurrente sobre el sistema de designación para el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

En este apartado, se analizó la constitucionalidad del artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México,³³ en el que se establece

³¹ Acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y 8/2010, aprobadas por el Pleno el 1 de diciembre de 2009 y el 22 de marzo de 2012, respectivamente.

³² Resuelta el 22 de marzo de 2012.

³³ "Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México. Del Poder Judicial



que el Consejo de la Judicatura local se conforma por siete consejeras o consejeros designados por el *Consejo Judicial Ciudadano* (cuyos integrantes son nombrados por el Poder Legislativo local). Asimismo, se dispone que tres de los consejeros deben ser de carrera judicial y que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no podrá presidir el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró que cada tema debía ser estudiado por separado. Así, esta cuestión fue dividida en tres apartados separados, en los que se evaluó la validez de **(i)** establecer un Consejo Judicial Ciudadano que el Poder Legislativo Local designa para nombrar a los consejeros de la judicatura, **(ii)** no establecer una mayoría de consejeros de la judicatura de carrera judicial, y **(iii)** prohibir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia pueda encabezar el Consejo de la Judicatura capitalino.

Respecto al primer tema, el proyecto proponía declarar la validez de la norma, en tanto que la atribución del Consejo Judicial Ciudadano de designar a los consejeros de la Judicatura local no vulneraba la independencia del Poder Judicial Local, pues el mecanismo no supone en sí mismo una subordinación o sometimiento del Poder Judicial de la Ciudad al Poder Legislativo Local. Sin embargo, una mayoría de Ministros se pronunció en contra de la propuesta y por la invalidez; aunque, como dicha oposición no logró la mayoría de 8 votos constitucionalmente exigida, este punto fue desestimado.

Con relación al segundo tema, la mayoría sostuvo que sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el control de las decisiones del Consejo de la Judicatura queda en manos de miembros ajenos al Poder Judicial que no tienen conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan. Por tanto, la composición que establece el artículo impugnado vulnera la independencia y autonomía del Poder Judicial Local.

"A. De la función judicial

"La función judicial se regirá por los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

"...

"E. El Consejo de la Judicatura.

"...

"2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial.

"Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia."



Finalmente, en el tercer tema originalmente se propuso reconocer la validez del artículo impugnado, porque, como el Consejo de la Judicatura local se iba a componer por una mayoría de miembros con carrera judicial, no había razones para suponer que se vulnerara la autonomía del Poder Judicial. No obstante, una mayoría de siete Ministros votó en contra de esas consideraciones y por la invalidez, así que este tema fue desestimado.

Desde mi perspectiva, no existe una violación constitucional en que el Consejo de la Judicatura local se integre por una mayoría de consejeros externos al Poder Judicial, o en que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no sea quien presida el Consejo de la Judicatura local. *A mi juicio, el problema de constitucionalidad está en el diseño del sistema en su conjunto y no en alguno de sus elementos específicos.*

Las entidades federativas tienen libertad configurativa, por lo que no están obligadas a tomar como modelo el sistema federal para el diseño de sus instituciones –siempre que no exista un mandato expreso en la Constitución General–. Además, es sano que exista una apertura a la ciudadanía mediante órganos de participación para la integración de organismos públicos como el Consejo Judicial Ciudadano. Sin embargo, considero que el sistema para la designación de los consejeros locales establecido en la Constitución de la Ciudad de México, visto en su totalidad, es violatorio de la autonomía del Poder Judicial.

Reconozco que los sistemas existentes son perfectibles y que es necesario buscar nuevas fórmulas para mejorar el funcionamiento de la administración de justicia. No obstante, debido a la importancia del Consejo de la Judicatura en la designación, remoción y adscripción de Jueces y Magistrados, me parece muy riesgoso que el nombramiento de los consejeros locales quede en control de mayorías parlamentarias, quienes podrían incidir en las decisiones del Consejo Judicial Ciudadano con mucha facilidad.

Es cierto que no existe ningún sistema que garantice por completo la independencia judicial ya que siempre existe el riesgo de que los órganos políticos influyan indebidamente. Sin embargo, la ingeniería constitucional debe evitar este tipo de riesgos y no fomentarlos.

En este sentido, no me parece adecuado analizar aisladamente la constitucionalidad de que la mayoría de consejeros cuenten con carrera judicial, o la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia pueda encabezar



el Consejo de la Judicatura local, ya que, desde mi perspectiva, el sistema debe analizarse globalmente y es éste el que resulta, en su totalidad, inconstitucional.

Por esas razones, considero que *el sistema en su conjunto establecido en la Constitución de la Ciudad de México para la designación de los consejeros integrantes del Consejo de la Judicatura viola la independencia y autonomía del Poder Judicial*. En efecto, dicho sistema facilita que mayorías parlamentarias incidan indebidamente en la designación, remoción y adscripción de Jueces y Magistrados, lo cual podría generar un vínculo de dependencia del Poder Judicial hacia el Legislativo que no es deseable en una democracia constitucional.

V. Voto concurrente relativo a la interpretación del derecho a la libertad de culto y protección especial a las minorías religiosas

En este apartado analizamos si los artículos 6, apartado I, y 11, apartado P,³⁴ omiten incluir la libertad religiosa en términos de la Constitución General y si solo protegen tal libertad para las minorías discriminando a las mayorías.

La sentencia considera válidas las normas, pues no regulan la materia de culto público sino que se limitan a reconocer un derecho. Por otra parte, sostiene que el artículo 11, apartado P, no es discriminatorio al referirse a los "Derechos de las Minorías Religiosas", pues éstos aplican a cualquier persona sin importar si es parte o no de una minoría. Además, argumenta que no se cumplen

³⁴ **Artículo 6o. de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad de libertades y derechos

"...

"I. Libertad de creencias

"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, y religión. Este derecho implica la libertad de tenerla o no, así como de conservarla o cambiarla. Toda persona tiene derecho a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas."

"Artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México. Ciudad incluyente

"...

"P. Derechos de minorías religiosas

"1. Todas las personas tienen derecho a una vida libre de violencia y discriminación religiosa, así como a expresar sus convicciones en lo privado y en lo público, en los términos de la ley.

"2. Se reconoce la igualdad de derechos a todas las personas, sin importar sus convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa.

"3. Las autoridades implementarán mecanismos que protejan a las minorías religiosas para prevenir cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades."



las condiciones para considerarlos una discriminación indirecta sino que se trata de una protección intensificada para las minorías religiosas.

Aunque coincido con el sentido de la sentencia, considero que se podría haber ahondado más en las razones detrás del artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México. En mi opinión, dicha disposición es una forma de visibilizar a grupos vulnerables que históricamente han sido olvidados por nuestra sociedad. En ese sentido, el mandato de generar mecanismos que protejan a dichas minorías se enmarca en la tutela del derecho a la igualdad; es una protección reforzada para aquellos que más lo necesitan.

En ese sentido, estimo que la protección especial o reforzada que tienen ciertos grupos no es discriminatoria, ni puede, ni debe evaluarse como un caso de discriminación por exclusión tácita. No se excluye al otro grupo, sólo se reconoce la situación de vulnerabilidad de la minoría. En efecto, los derechos de las minorías no eliminan los derechos de las mayorías, sólo hacen evidente la vulnerabilidad y el cuidado que deben tener las autoridades frente a la protección de determinados grupos. En estos casos, no se establecen acciones afirmativas, sino protecciones reforzadas. Son un llamado de atención y de prevención.

VI. Voto concurrente respecto de la argumentación relativa al reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar

En la sentencia se analizó la constitucionalidad del artículo 6, inciso D, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México,³⁵ porque, a decir de los accionantes, la norma podría llegar a proteger la poligamia, la cual violenta los derechos de las mujeres.

Para desestimar ese planteamiento, el Pleno consideró que el argumento planteado por la accionante partió de una premisa falsa, pues de la redacción del artículo no se desprende un reconocimiento de las relaciones polígamas. Luego, sostuvo que "asumir que esa consecuencia se desprende de la normativa local sería tanto como sostener que la Constitución capitalina protege

³⁵ **Artículo 6o. de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad de libertades y derechos

"...

"D. Derechos de las familias

"...

"2. Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado."



también la poliandria, las relaciones incestuosas, los matrimonios infantiles o incluso la esclavitud sexual". De este modo, se declararon infundados los argumentos de la procuraduría y, por lo tanto, se reconoció la validez constitucional del artículo impugnado.

Coincido plenamente con la determinación de validez realizada. Sin lugar a dudas, el artículo pretende retomar los estándares más altos de protección a la familia mediante un lenguaje que no excluya las diversas manifestaciones que ésta puede tener.

En la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**,³⁶ esta Suprema Corte sostuvo, a partir de una interpretación evolutiva del artículo 4o. constitucional, que este precepto no alude a un "modelo de familia ideal" sino al mandato constitucional de protección a la familia, el cual implica reconocer a la familia como realidad social. Así, la protección constitucional a la familia se extiende a todas sus formas y manifestaciones, incluyendo matrimonios, uniones de hecho o cualquier otra forma que denote un vínculo similar.

Así, esta Suprema Corte ha reiterado el reconocimiento de la protección a la familia, entendida en todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, sin encontrarse sujeta a una concepción predeterminada, al pronunciarse en diversos temas, tales como matrimonio igualitario,³⁷ divorcio incausado,³⁸ y las figuras de concubinatio y el matrimonio a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación.³⁹

Por lo anterior, coincido con la mayoría. No obstante, los párrafos 658 y 661 –en los que el proyecto se pronuncia sobre la bigamia– son innecesarios, ya que bastaba con señalar que el precepto impugnado se refiere a las estructuras familiares protegidas por la Constitución. En ese sentido, considero *que la pregunta sobre si una figura en particular recibe la protección de la Constitución debe diferirse a otro tipo de asuntos.*

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³⁶ Resuelta por mayoría de 9 votos en sesión de 16 de agosto de 2010.

³⁷ Amparos en revisión 581/2012, 152/2013, 122/2014, 263/2014 y 704/2014.

³⁸ Contradicción de tesis 73/2014 y amparo directo en revisión 3979/2014.

³⁹ Amparo directo en revisión 597/2014 (compensación), amparo directo en revisión 230/2014 (pensión compensatoria), amparo directo en revisión 387/2016 (designación de tutor), amparo directo en revisión 3319/2016 (disolución en concubinatio), y amparo directo 19/2014 (sociedad de convivencia).



Voto que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

Nota introductoria

En sesión de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete,¹ el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el primer grupo de temas² planteados en la acción de inconstitucionalidad **15/2017** y sus acumuladas **16/2017, 18/2017 y 19/2017**, promovidas en contra del decreto promulgatorio y de diversos preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Dicho asunto se resolvió en el sentido de declarar parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, **exclusivamente en la materia de las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral**; sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, promovida por el Partido Político Morena, en relación con los artículos 25, apartados C, numeral 1, y F, numeral 2, 29, apartado B, numeral 3, y 69, numeral 5, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de la Ciudad de México; sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 16/2017, promovida por el Partido Nueva Alianza, respecto de los artículos 5, 15, 17, 19, 42, 54 y 55 de la Constitución Política de la Ciudad de México; reconocer la validez del proceso legislativo que le dio origen y declarar la validez e invalidez de diversos preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

De manera particular:

- Se reconoció la validez de los artículos 29, apartados A, numeral 2, y B, numerales 1 y 2, inciso a) y 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México; y
- Se declaró la invalidez de los artículos 27, apartado D, numeral 2, y 29, apartado B, numeral 3, en la porción normativa "para un sólo período consecutivo", de la Constitución Política de la Ciudad de México.

El análisis de los distintos conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos Morena y Nueva Alianza, así como por el procurador general de la República,

¹ El asunto se discutió también en sesiones celebradas los días catorce y quince de agosto de dos mil diecisiete.

² Ello ante la complejidad y magnitud de los temas y sobre todo ante la cercanía del inicio del proceso electoral en la Ciudad de México.



y agrupados en el primer bloque de discusión, se realizó de conformidad a las siguientes líneas temáticas:

Temas	Normas impugnadas	Acción y promovente
Tema 1 Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas	Artículos 2, 4, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 52, 53, 57, 58 y 59	Acción 18/2017 procurador general de la República.
Tema 2 Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México	Toda la Constitución	Acción 18/2017 procurador general de la República.
Tema 3 Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México.	Artículo: 29, apartado A, numeral 2, y B, numerales 2, inciso a) y 3.	Acción 15/2017 Partido Morena
Tema 4 Régimen de elección de las alcaldías.	Artículo: 53, apartado A, numeral 3	Acción 16/2017 Partido Nueva Alianza
Tema 5 Supuestos de nulidad de elecciones.	Artículo: 27, apartado D, numeral 2	Acción 18/2017 procurador general de la República.
Tema 6 Reelección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México.	Artículo: 29, apartado B, numeral inciso 3);	Acción 18/2017 procurador general de la República.

Así, se agotó el estudio de todos los temas planteados por los partidos políticos promoventes, de manera que las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017 quedaron resueltas en su totalidad; no obstante, **las restantes impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se discutieron en sesiones celebradas los días veinte, veintiuno, veintitrés, veintisiete, veintiocho y treinta de agosto, así como tres, cuatro y seis de septiembre dos mil dieciocho**, al tenor de los apartados siguientes:



Apartado A

¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?

Apartado B

Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias

Apartado C

Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores

Apartado D

Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos

Apartado E

Impugnaciones relacionadas con la comisión de derechos humanos de la Ciudad de México

Apartado F

Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México

Pues bien, dichos apartados registrarán el posicionamiento de quien suscribe el presente voto con respecto al fallo aprobado por la mayoría, mismo que si bien, en lo general, comparto, contiene consideraciones específicas sobre las que estimo necesario realizar algunas precisiones:

Apartado A

¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?

Sobre esta interrogante, se definió en el Tribunal Pleno que no era posible establecer criterios generales que permitan una metodología de análisis única o transversal a las diversas situaciones que son objeto de regulación estatal; de ahí que la respuesta en cuanto a la viabilidad de que la Ciudad de México pueda o no ampliar la protección a determinados derechos humanos y reconocer nuevos derechos, ampliando el catálogo contemplado en la Constitución Federal, tendría que estar sujeta al análisis específico del marco competencial previsto en la Ley Fundamental para cada supuesto o materia particular de regulación cuestionada.

Así, con dicho parámetro, se procedió al análisis de los distintos planteamientos de la Procuraduría General de la República, en torno a temas como el uso medicinal de la cannabis, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una muerte digna, la justicia cívica, los derechos de los migrantes, la celebración



de tratados y política exterior, el derecho al agua, el patrimonio de la ciudad, la ciencia y tecnología, los derechos laborales y las impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal.

Si bien en cada uno de dichos temas expresé mi postura específica, me parece importante destacar mi postura general sobre la interrogante anunciada en el presente apartado.

Al respecto, durante la sesión, externé que, desde mi perspectiva, la problemática que se presenta en relación con el tema competencial, se resuelve directamente con el texto del **artículo 122 de la Constitución**, apartado A, base I, párrafo último,³ y que estimo, debe interpretarse de manera amplia para poder establecer que hay facultades concedidas de manera expresa por la Constitución Federal para la Ciudad de México, en el sentido de que en su Constitución se pueden ampliar, desarrollar y –desde luego– maximizar los derechos humanos, y también –incluso– el de proporcionar mayores garantías para hacer efectivo su ejercicio.

Me parece que en relación con el tema de los límites a ese ejercicio de producción normativa por parte de la Ciudad de México, como bien apuntó el proyecto presentado a discusión, esta posibilidad no es ilimitada.

Para quien suscribe el presente voto, el límite radica esencialmente en el hecho de que la ampliación o reconocimiento de derechos humanos y de sus garantías, no impida el pleno ejercicio y disfrute de los distintos derechos humanos que ya reconoce la Constitución Federal, ni se oponga a las restricciones expresas que también considera el Pacto Federal.

Tal postura, está referida en exclusiva al caso analizado de la Ciudad de México, pues mi pronunciamiento se enfoca a la interpretación del referido artículo 122 constitucional, en tanto que la realización de un análisis referido al caso de otras entidades federativas, tendría que estar sujeto a otras directrices constitucionales que no necesariamente llevarían a similar conclusión, cuestión que si bien no descarto, debo apuntar a fin de dejar asentada mi reserva sobre la respuesta que pudiera darse a la interrogante que nos ocupa, pero aplicada a entidades distintas a la Ciudad de México, y que insisto, tendría que descansar en un análisis de otros sustentos de orden constitucional.

³ La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.



También debo precisar en ese voto, que, desde mi perspectiva, la propuesta que se presentó a discusión, no contraviene los precedentes establecidos en el Tribunal Pleno; en primer lugar, porque a mi parecer, en ninguno de dichos precedentes se había presentado la temática que específicamente abordada en esta acción de inconstitucionalidad, es decir, el planteamiento general sobre la posibilidad o la competencia de la Ciudad de México para expedir normas que reconozcan derechos humanos.

Esto es así, porque desde mi óptica, en la acción de inconstitucionalidad **84/2015**, se analizaron distintos preceptos de la **Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal**, por lo que únicamente se abordó el estudio de una norma secundaria, y no el de una norma constitucional de orden local. En dicho asunto, se determinó la invalidez del artículo 5, fracción XI, del ordenamiento citado, bajo la consideración de que el órgano legislativo local sustituyó la facultad del Constituyente para reconocer y dotar de contenido a un derecho humano que ya se encuentra tutelado a nivel constitucional federal, y ésta fue la temática sobre la que bordó ese precedente, sin que se analizara en ese caso el alcance del referido artículo 122 constitucional, en su apartado A, base I, segundo párrafo.

De hecho, en dicha acción y en otras afines, su servidor formuló voto concurrente para separarme de distintas consideraciones, por lo que, en todo caso, no compartí totalmente lo fallado en dichos asuntos.

De manera especial, por lo que hace a la distinta acción de inconstitucionalidad **87/2015**, referida a la **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo**, en la misma, se estableció, de manera expresa, la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, siempre y cuando no se afecte el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema; y, por otro lado, también se reconoció la posibilidad de que los legisladores estatales, –de acuerdo a sus respectivas atribuciones competenciales– puedan desarrollar o –incluso– ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales sobre esa base, es decir, que no se altere el contenido esencial previsto en la Constitución Federal.

A la vez, en dicho precedente se señaló que esta facultad no implica que las Legislaturas Estatales puedan introducir en sus respectivas leyes definiciones específicas, respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional; lo que se acotó a los casos en que el contenido y



alcance del derecho específico de que se trate se encuentre tutelado y delimitado por la propia Norma Suprema Federal.

De esta forma, cuando en la referida acción de inconstitucionalidad **87/2015**, se estableció que "este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas del orden jurídico"; en mi concepto, ello no impide –y por lo menos no voté en ese asunto con esa idea–, que el Constituyente Local y –en el caso– el Constituyente de la Ciudad de México, puedan reconocer nuevos derechos humanos a favor de sus habitantes o ampliar los derechos reconocidos por la Constitución Federal.

Lo único que, desde mi punto de vista, se determinó en ese precedente, es que está prohibido para el legislador o Constituyente Local redefinir o cambiar la definición de los derechos humanos conceptualizados en el Pacto Federal o en tratados internacionales, sobre la base de que dicho ejercicio impediría el contenido y alcance fijado de esos derechos; sin embargo, insisto, ello no impugna la posibilidad de que, en ese contexto, la Ciudad de México pueda, en su Constitución, ampliar el catálogo de derechos humanos y las garantías para su protección, en tanto no impida precisamente el ejercicio de los ya concedidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y en tanto ello no se enfrente a una restricción constitucional expresa, supuesto que estaría sujeto a un análisis más cuidadoso con respecto a las implicaciones de una previsión de esta naturaleza.

Por otra parte, y en relación con la **acción de inconstitucionalidad 75/2015**, asunto en el que se analizó el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que permitía a los tribunales locales garantizar el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, me resulta fundamental aclarar que, en ese caso, mi voto fue en el sentido de que existía incompetencia del órgano legislativo local para legislar sobre una materia definida y regulada por el artículo 1o. constitucional, es decir, el sistema de control de convencionalidad a nivel federal, que está establecido en el primer precepto de la Ley Fundamental.

Una vez realizadas las aclaraciones pertinentes, puedo resumir que mi voto a favor del proyecto, en este apartado, comparte la esencia de las consideraciones aprobadas por la mayoría y reflejadas en el proyecto de engrose que fue circulado al efecto, aunque con distintos matices y mi personal reserva de



pronunciarme en este caso única y exclusivamente por cuanto hace a la competencia de la Ciudad de México para ampliar o reconocer nuevos derechos humanos; salvando la opinión que sobre esa misma materia pueda tener cuando eventualmente se analicen competencias similares, pero aplicables a otras entidades federativas. En cualquier caso, más allá de mi postura general sobre este apartado, comparto la aproximación que realiza el fallo aprobado, en cuanto a realizar un estudio concreto por cada derecho humano debatido, a efecto de determinar si, en cada supuesto, la competencia de la Ciudad de México para ampliar o reconocer nuevos derechos humanos y sus garantías, se apegó al orden constitucional establecido.

Apartado B

Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias

En este punto, se analizaron diversos puntos, del que sólo me aparto del punto marcado con el número 11, relativo a las **impugnaciones relacionadas con la materia penal**, el cual a su vez se subdivide en 3 temas, de los que únicamente me separo de algunas consideraciones del primer punto relativo al **procedimiento penal**.

En efecto en este punto la sentencia señala que en cuanto a que la porción normativa "La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial" del artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución Capitalina es inconstitucional, puesto que se refiere a contenidos propios del procedimiento penal que ya se encuentran reglamentados en la legislación única emitida por el Congreso de la Unión.

El título X del Código Nacional de Procedimientos Penales contiene un capítulo (III denominado "Acción penal por particular") que se dedica a detallar pormenorizadamente las condiciones en las que los particulares podrán ejercer acción penal: (i) su acumulación de causas; (ii) los supuestos y condiciones en los que procede; (iii) los requisitos formales y materiales a cumplir; (iv) los contenidos de la petición; (v) las reglas sobre su admisión, entre otras generales. Así, toda vez que los contenidos previstos en la porción en estudio ya están previstos en la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, en términos de nuestros precedentes, debe invalidarse.

En virtud de lo anterior, se consideró parcialmente fundado esta parte del concepto de invalidez esgrimido por la Procuraduría y, por un lado, se desestima la acción en relación con la porción normativa: "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público" y, por otro, se invalida la porción normativa: "La ley determinará los casos en que los particulares po-



drán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial", ambas del artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México.

Ahora, si bien coincido con la invalidez de la Proción normativa impugnada, lo cierto es que desde mi óptica debió invalidarse la totalidad del numeral 3 del apartado A del artículo 44, apartado A, numeral 3 que refiere que: "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial."

Lo anterior, pues como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, en diversos precedentes,⁴ el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, **se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.**

⁴ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.



La citada reforma constitucional, tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Ahora en el caso que nos ocupa, el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público y de los particulares, se prevé en los siguientes preceptos **del Código Nacional de Procedimientos Penales**, que dicen:

"Artículo 127. Competencia del Ministerio Público

"Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante la investigación, **resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley** y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión."

"Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

"Para los efectos del presente código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda; ..."

"Capítulo III

"Acción penal por particular

"Artículo 426. Acción penal por particulares

"El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, pero podrá ser ejercida por los particulares que tengan la calidad de víctima u ofendido en los casos y conforme a lo dispuesto en este código."



"Artículo 427. Acumulación de causas

"Sólo procederá la acumulación de procedimientos de acción penal por particulares con procedimientos de acción penal pública cuando se trate de los mismos hechos y exista identidad de partes."

"Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares

"La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.

"La víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el Juez de Control, ejerciendo acción penal por particulares en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.

"Cuando en razón de la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia que requieran control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Juez de Control. Cuando el acto de molestia no requiera control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Ministerio Público para que éste los realice. En ambos supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal."

"Artículo 429. Requisitos formales y materiales

"El ejercicio de la acción penal por particular hará las veces de presentación de la querrela y deberá sustentarse en audiencia ante el Juez de Control con los requisitos siguientes:

"I. El nombre y el domicilio de la víctima u ofendido;

"II. Si la víctima o el ofendido son una persona jurídica, se indicará su razón social y su domicilio, así como el de su representante legal;

"III. El nombre del imputado y, en su caso, cualquier dato que permita su localización;

"IV. El señalamiento de los hechos que se consideran delictivos, los datos de prueba que los establezcan y determinen la probabilidad de que el imputado los



cometió o participó en su comisión, los que acrediten los daños causados y su monto aproximado, así como aquellos que establezcan la calidad de víctima u ofendido;

"V. Los fundamentos de derecho en que se sustenta la acción, y

"VI. La petición que se formula, expresada con claridad y precisión."

"Artículo 430. Contenido de la petición

"El particular al ejercer la acción penal ante el Juez de Control podrá solicitar lo siguiente:

"I. La orden de comparecencia en contra del imputado o su citación a la audiencia inicial, y

"II. El reclamo de la reparación del daño."

"Artículo 431. Admisión

"En la audiencia, el Juez de Control constatará que se cumplen los requisitos formales y materiales para el ejercicio de la acción penal particular.

"De no cumplirse con alguno de los requisitos formales exigidos, el Juez de Control prevendrá al particular para su cumplimiento dentro de la misma audiencia y de no ser posible, dentro de los tres días siguientes. De no subsanarse o de ser improcedente su pretensión, se tendrá por no interpuesta la acción penal y no podrá volver a ejercerse por parte del particular por esos mismos hechos.

"Admitida la acción penal promovida por el particular, el Juez de Control ordenará la citación del imputado a la audiencia inicial, apercibido que en caso de no asistir se ordenará su comparecencia o aprehensión, según proceda.

"El imputado deberá ser citado a la audiencia inicial a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en la que se fije la fecha de celebración de la misma.

"La audiencia inicial deberá celebrarse dentro de los cinco a diez días siguientes a aquel en que se tenga admitida la acción penal, informándole al imputado en el momento de la citación el derecho que tiene de designar y asistir acompañado de un defensor de su elección y que de no hacerlo se le nombrará un defensor público."



"Artículo 432. Reglas generales

"Si la víctima u ofendido decide ejercer la acción penal, por ninguna causa podrá acudir al Ministerio Público a solicitar su intervención para que investigue los mismos hechos.

"La carga de la prueba para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado corresponde al particular que ejerza la acción penal. Las partes, en igualdad procesal, podrán aportar todo elemento de prueba con que cuenten e interponer los medios de impugnación que legalmente procedan.

"A la acusación de la víctima u ofendido, le serán aplicables las reglas previstas para la acusación presentada por el Ministerio Público.

"De igual forma, salvo disposición legal en contrario, en la sustanciación de la acción penal promovida por particulares, se observarán en todo lo que resulte aplicable las disposiciones relativas al procedimiento, previstas en este código y los mecanismos alternativos de solución de controversias."

De lo todo lo anterior se advierte que la norma es inconstitucional, en tanto que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, **se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia**; por lo que las entidades federativas **no pueden ni reiterar las estipulaciones establecidas en el código nacional referido**.

Así, aun cuando se reproduzca el texto de la Norma Constitucional, lo cierto es que la materia procedimental penal es competencia del Congreso de la Unión, por lo que, el que el hecho de haberse integrado la misma cuestión a la Constitución de la Ciudad de México vulnera la esfera competencial del Congreso, en tanto tales estipulaciones **ya se regulan en el código nacional referido**, de manera que desde mi óptica la simple reiteración de tales cuestiones es inconstitucional; en tanto, no se trata de leyes necesarias para implementar las estipulaciones del código nacional ni una cuestión orgánica, por lo que como señalé considero que el artículo 44, apartado A, numeral 3, impugnado sí es inconstitucional.

Por lo que, no coincido en que las entidades federativas **pueden legislar en materias exclusivas de la Federación si reproducen palabra por palabra el Texto Constitucional**, ya que lo importante no es la reiteración textual, sino la competencia que tiene para regular una materia.



Apartado C

Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores.

En este punto, también comparto diversas determinaciones tomadas en los puntos en los que se subdividió el apartado; sin embargo me separo de algunas consideraciones que se contiene en el punto 5 de este apartado, relativo a **las facultades del parlamento metropolitano**,

En efecto, en este punto el procurador general de la República adujo que los artículos 29, apartado D, inciso q)⁵ y 30, numeral 7), de la Constitución de la Ciudad de México, son inconstitucionales por reconocer una figura que se encuentra por encima del Congreso Local y que realizará una etapa de evaluación dentro del proceso legislativo previsto para la Ciudad de México.

En la sentencia se precisa en principio que es importante aclarar que la redacción de los preceptos impugnados confunde al inciso q) con el inciso p) de la disposición impugnada y este error de técnica legislativa es causante en parte de la argumentación de la procuraduría en su demanda. El artículo 30, numeral 7, de la Constitución Capitalina señala que "el sistema al que se refiere el inciso **q)** del apartado D del artículo 29 ... realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes". Sin embargo, el inciso **q)** del artículo 29, apartado D, al que se remite, no establece ningún sistema, sino que hace referencia a la figura del parlamento metropolitano. En cambio, el sistema de evaluación está previsto en el diverso inciso **p)** del mismo artículo y apartado. Si la Asamblea Constituyente hubiera hecho referencia al inciso p) –y no al q)– en el numeral 7 del artículo 30, no habría duda de que se trata de un mecanismo de evaluación legislativa a cargo del mismo Congreso Local y no de una actividad que lleva a cabo el parlamento metropolitano.

⁵ **Artículo 29 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Congreso de la ciudad

" ...

"D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

"El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

" ...

"p) Elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo, así como su impacto en la sociedad. Dicho sistema deberá presentar sus resultados anualmente, los cuales deberán ser difundidos bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas;

"q) Promover la conformación del Parlamento Metropolitano; y ..."



Las discusiones en el seno de la Asamblea Constituyente refuerzan la conclusión de que se trata de un error dentro del proceso legislativo, así pues, a pesar de tratarse de una confusión entre los incisos **p)** y **q)** del artículo 29, apartado D, de la Constitución de la ciudad, analizaremos el concepto de invalidez de la procuraduría siguiendo textualmente los artículos impugnados. Para este fin se parte de la premisa de que, según la procuraduría, el parlamento metropolitano puede llevar a cabo funciones de evaluación de las leyes que emita el Congreso Local y de la ejecución de éstas por parte de las autoridades de la Ciudad de México.

Así la sentencia señala que, en principio, conviene precisar que el sistema señalado en el artículo 30, numeral 7), de la Constitución de la Ciudad de México no constituye una etapa distinta dentro del proceso legislativo diseñado desde la norma fundamental local, sino que se trata de una función de cualificación de la actividad legislativa o de mejora regulatoria que ocurrirá con posterioridad a la emisión de las leyes con el objeto de evaluarlas a la luz de sus resultados y el impacto que éstas han tenido en la sociedad. Adicionalmente, que **la figura del parlamento metropolitano se limita a ser una instancia de coordinación entre poderes legislativos locales que el Congreso de la Ciudad de México promoverá.**

Lo anterior se desprende de la redacción de los artículos impugnados y puede también corroborarse con el dictamen de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno de la Asamblea Constituyente, que menciona que el sistema de evaluación tendrá por objeto examinar el ordenamiento normativo de la ciudad y evaluar los objetivos propuestos y los resultados obtenidos por cada ley que se emita.

Así, se concluye que, tanto del texto del artículo 30, numeral 7, como del dictamen mencionado, la evaluación propuesta ocurrirá con posterioridad a la emisión de las leyes y no como una instancia de revisión inmediata de las mismas, pues lo que se busca es analizar el impacto que su aplicación generó en la sociedad a fin de advertir los medios técnicos y administrativos que fueron empleados, el grado de participación ciudadana, el cumplimiento de legalidad y reglamentación por los destinatarios de la norma. Las conclusiones a las que lleguen estos instrumentos de evaluación carecen de un carácter vinculante y, por ello, el legislativo de la capital puede en todo caso tomarlas o no en cuenta para su acción soberana.

Si bien el nombre de "parlamento metropolitano" y su localización dentro del apartado relativo al procedimiento legislativo se prestan a confusión, lo cierto es que ese cuerpo colegiado en realidad no legisla. En la historia política de la



Ciudad de México dichos parlamentos han sido creados con el objeto de llegar a propuestas, acuerdos y compromisos políticos a fin de que en los congresos locales se promuevan e impulsen reformas a las leyes en aspectos sensibles para la población del área metropolitana del Valle de México.

De los preceptos impugnados tampoco se desprende que el así llamado "parlamento metropolitano" ejerza poder soberano, ni que en ese órgano resida parte o la totalidad del Poder Legislativo Local. Al contrario, estimamos que derivado de la facultad de promover la conformación de dicho parlamento que la Constitución Local le otorga al Congreso de la Ciudad de México, éste podrá establecer que algunos de los legisladores locales formen parte de dicho cuerpo, pero únicamente con la finalidad de llegar a acuerdos políticos con sus pares de otras entidades federativas para impulsar reformas a las leyes de la ciudad, quedando siempre a decisión del Congreso Local aceptar o no la pertinencia de las mismas. Nada obsta para que el mismo parlamento metropolitano también realice labores de evaluación sin carácter vinculante de las leyes capitalinas, su ejecución y puesta en práctica.

En ese sentido, se consideró válido, que el Constituyente capitalino haya establecido métodos de evaluación y mejora regulatoria por medio de un sistema que no constituye un acto adicional del procedimiento legislativo, sino una evaluación *ex post* de las políticas públicas diseñadas en las leyes locales. Tampoco el parlamento metropolitano, de llegar a existir, constituye según la Constitución impugnada una instancia en la que resida el Poder Legislativo Local, sino un mecanismo de coordinación política entre los Congresos Locales de entidades federativas con problemas comunes que requieren cierta coordinación.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, se declaró infundado el concepto de invalidez que la procuraduría esgrime en este rubro y, por lo tanto, se reconoció la validez constitucional de los artículos 29, apartado D, inciso q), y 30, numeral 7 –en la inteligencia de que este último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29–, de la Constitución de la Ciudad de México.

Una vez señalado lo anterior, debo precisar que **no comparto la determinación relativa al artículo 30, numeral 7**, pues contrario a lo que se afirma, considero que el precepto **sí es contrario al principio de certeza jurídica.**

En efecto, como se afirma en la sentencia la redacción de los preceptos impugnados **confunde al inciso q) con el inciso p) de la disposición impugnada** y este error de técnica legislativa es causante en parte de la argumentación de



la procuraduría en su demanda. El artículo 30, numeral 7, de la Constitución Capitalina señala que "el sistema al que se refiere el inciso **q)** del apartado D del artículo 29 ... realizará la evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes". Sin embargo, el inciso **q)** del artículo 29, apartado D, al que se remite, no establece ningún sistema, sino que hace referencia a la figura del parlamento metropolitano. En cambio, el sistema de evaluación está previsto en el diverso inciso **p)** del mismo artículo y apartado. Si la Asamblea Constituyente hubiera hecho referencia al inciso p) –y no al q)– en el numeral 7 del artículo 30, no habría duda de que se trata de un mecanismo de evaluación legislativa a cargo del mismo Congreso Local y no de una actividad que lleva a cabo el parlamento metropolitano.

Se considera que el sistema señalado en el artículo 30, numeral 7), de la Constitución de la Ciudad de México no constituye una etapa distinta dentro del proceso legislativo diseñado desde la Norma Fundamental Local, sino que se trata de una función de cualificación de la actividad legislativa o de mejora regulatoria que ocurrirá con posterioridad a la emisión de las leyes con el objeto de evaluarlas a la luz de sus resultados y el impacto que éstas han tenido en la sociedad. Adicionalmente, se considera que **la figura del parlamento metropolitano se limita a ser una instancia de coordinación entre Poderes Legislativos Locales que el Congreso de la Ciudad de México promoverá; sin embargo, ello no se desprende de la norma impugnada.**

Así las cosas, no coincido en que se deba considerar que el así llamado "parlamento metropolitano" al establecer que algunos de los legisladores locales formen parte de dicho cuerpo, tenga únicamente la finalidad de llegar a acuerdos políticos con sus pares de otras entidades federativas para impulsar reformas a las leyes de la ciudad, quedando siempre a decisión del Congreso Local aceptar o no la pertinencia de las mismas, pues como se dijo, ello no se desprende de la norma impugnada.

Así coincido con el procurador, en cuanto afirma que de los artículos 29, apartado D, inciso q) y 30, numeral 7), de la Constitución de la Ciudad de México al otorgarle al "parlamento metropolitano" funciones de evaluación cuantitativa y cualitativa de las leyes lo coloca por encima del Poder Legislativo Local, sin tener una base constitucional de la cual derive esa atribución; por lo que considero que como mínimo los preceptos impugnados vulneran el principio de seguridad jurídica y por ello resulta inconstitucionales.

Por otra parte, también considero pertinente precisar mi criterio respecto del punto 6 del propio **apartado C**, relativo al **Consejo de la Judicatura local**.



En efecto la Procuraduría General de la República impugnó que el artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución de la ciudad no garantiza una mayoría de miembros de carrera dentro del Consejo de la Judicatura, el hecho de que el legislativo local integre en su totalidad al Consejo Judicial Ciudadano –que, a su vez, nombra a los consejeros de la judicatura en la ciudad– constituye, según la procuraduría, una subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo.

Como lo precisa la sentencia, sobre este tema, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno sostenía que la atribución del Consejo Judicial Ciudadano de designar a los consejeros de la Judicatura no vulnera la independencia del Poder Judicial local. Bajo tal postura, el mecanismo no supone en sí mismo una subordinación o sometimiento del Poder Judicial de la ciudad al Poder Legislativo Local y que ni los miembros del consejo judicial son representantes de la mayoría parlamentaria que los nombró, ni los consejeros de la judicatura, una vez nombrados, representan al consejo judicial que los designó, pues éste cesa en sus funciones y desaparece. Por último, que la norma impugnada sería coherente con los controles que pueden ejercer los poderes de cada entidad federativa de manera recíproca.

Sin embargo, una mayoría de **siete Ministros** (entre los que me encuentro) votamos en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado. De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria, al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestimó la acción de inconstitucionalidad 18/2017 respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*".

Por otra parte y en relación con el cuestionamiento relativo a si es constitucionalmente válido que no se garantice una mayoría de consejeros de la judicatura de carrera judicial en la Ciudad de México, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ya ha establecido (en la controversia constitucional 32/2007) que la debida independencia de la judicatura local se garantiza cuando el voto mayoritario en el Consejo de la Judicatura de una entidad federativa proviene de consejeros que son Jueces y Magistrados, porque al formar parte de la carrera judicial ya han desempeñado funciones jurisdiccionales y, por tanto, conocen las necesidades específicas de su labor a la que regresarán al final de su encargo como consejeros de la judicatura.

La sentencia estima que sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el control de las decisiones del Consejo queda en manos de miembros ajenos al



Poder Judicial que, por supuesto, no se reincorporarán a las funciones jurisdiccionales al término de su encargo como consejeros. Por tanto, no tienen prima facie conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan. Por tanto, la composición que establece el artículo 35, apartado E, numeral 2, es inconstitucional por vulnerar la independencia y autonomía del Poder Judicial capitalino.

Finalmente, se estudió el tercer tema propuesto por la Procuraduría General de la República a través del que ataca la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. La procuraduría alega que la disposición impugnada vulnera la autonomía judicial pues el Consejo de la Judicatura requiere necesariamente la participación del Tribunal Superior de Justicia, sin la cual se podrían tomar decisiones que invadan las funciones jurisdiccionales de los Jueces y Magistrados, provocándose conflictos innecesarios.

Nuevamente la sentencia precisa que, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno argumentaba como válida la limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para encabezar también el Consejo de la Judicatura local que establece el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución capitalina. Sin embargo, una mayoría de **siete Ministros** (entre los que se encuentra el suscrito) votó en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado. De este modo, al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017 respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México.

Una vez precisado lo anterior, quiero señalar que mi voto en contra de la propuesta del proyecto presentado a la consideración del Tribunal Pleno respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*" y segundo párrafo, se sostuvo en que como lo sostuvo el propio Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional **32/2007** (lo cual fue reiterado al resolverse recientemente las controversias constitucionales **179/2017 y 150/2016**), entre las atribuciones del consejo se encuentran el nombramiento de Jueces y Magistrados, la disciplina judicial y la eventual remoción del personal administrativo del Poder Judicial de la Ciudad de México, incluyendo la adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces, así como la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial capitalino. Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México detalló aún más las facultades del Consejo de la Judicatura.



De esta manera, el Consejo de la Judicatura capitalino tiene atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales que inciden sobre las garantías de **autonomía e independencia** del Poder Judicial capitalino en general y de los juzgados y tribunales de la ciudad, en particular, por lo que su tutela exige una conformación mayoritaria de Jueces y Magistrados que pertenecen al mismo Poder Judicial.

Por las razones anteriores, el **Consejo de la Judicatura** también goza de la protección de la garantía de **independencia y autonomía** judiciales, pues es parte del Poder Judicial. Además, debe ser independiente al cumplir sus funciones, tanto de agentes ajenos al Poder Judicial como de los Jueces y Magistrados de la Ciudad de México, para facilitarles que centren su atención en sus labores propiamente jurisdiccionales.

El Consejo es un órgano de autogobierno de la judicatura capitalina y, por tanto, cuando su integración cuenta con una mayoría de consejeros de carrera judicial, **cumple** a cabalidad con la garantía de autonomía e independencia judicial porque son una mayoría de Jueces y Magistrados los que administran la labor de sus pares; agregando que **sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el control de las decisiones del consejo queda en manos de miembros ajenos al Poder Judicial** que, por supuesto, no se reincorporarán a las funciones jurisdiccionales al término de su encargo como consejeros. Por tanto, no tienen conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan.

Ahora, tomando en cuenta tales estipulaciones, **considero que eran fundadas las impugnaciones realizadas** en lo tocante al mecanismo de nombramiento de los consejeros de la judicatura capitalina por parte del **Consejo Judicial Ciudadano** y respecto de la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, por las siguientes razones:

El **artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero**, establece que el consejo se integrará por siete consejeras o consejeros **designados por el Consejo Judicial Ciudadano**; mientras que en el **artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo**, se establece **la prohibición de que quien sea el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura** de la Ciudad de México. En ese sentido, debe recordarse que en las diversas controversias constitucionales **179/2017 y 150/2016**, se ha hecho alusión también a que la **independencia** y la **autonomía judicial** son principios tutelados por la Constitución Federal, lo que se traduce en un adecuado



proceso de nombramiento o designación de titulares de los órganos, la inmovilidad en el cargo, así como la garantía contra presiones externas.

En el mismo sentido (igualmente se dijo), que el **Consejo de la Judicatura** también goza de la protección de la garantía de **independencia y autonomía** judiciales al ser parte del Poder Judicial, es por ello, que se considera que, **es inconstitucional** el precepto de la Constitución Política de la Ciudad de México que establece la prohibición de quien sea el presidente del Tribunal Superior de Justicia, lo sea también del Consejo de la Judicatura de esta ciudad, pues **viola la autonomía** de la que goza el consejo, ya que podría representar un impedimento que –de darse el caso– quien sea **titular** del tribunal e **integrante** del consejo, no pueda ser elegido como presidente de este último.

Libertad de autonomía que se ve mermada cuando la Constitución Política de la Ciudad de México para la designación de los consejeros, establece que **la totalidad de los consejeros de la Judicatura deben ser nombrados por este Consejo Judicial Ciudadano**; en tanto, que se está modificando el sistema y la lógica del sistema.

Esto pues en el modelo federal, se establece en la integración del Consejo de la Judicatura Federal con la participación de los tres Poderes de la Unión, en tanto hay consejeros de la Judicatura Federal designados por esta Suprema Corte de Justicia, que deben ser necesariamente personas con carrera judicial, hay dos plazas que designa el Senado de la República y, una más, el Poder Ejecutivo.

Esta composición, tiene como base el principio contramayoritario de los Jueces, es decir, los Jueces no somos electos –por lo menos, en nuestro país– por votación popular, sino que, por la especialización que implica el desempeño de la labor de impartición de justicia, se ha definido que no debe ser esa la manera de nombrar a los Jueces, sino a través, por ejemplo, como se hace a nivel federal, de concursos de oposición, en donde se requiere un perfil, una antigüedad y una experiencia determinadas.

Partiendo de esta base, se hizo el diseño constitucional en mil novecientos noventa y cuatro, en el sentido de darle participación a los otros Poderes de la Unión, que son electos por votación popular y, en esa medida, cubrir un este aspecto en el sentido de que pueda tener la población participación en la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, a través, por un lado, de sus representantes en la Cámara de Senadores, porque son electos por votación popular –representantes de las entidades– y, por otro lado,



dando participación al Poder Ejecutivo que también es electo por voto del pueblo.

En ese sentido, se trata de una afectación a la independencia y autonomía del Poder Judicial, en tanto tienen funciones esenciales en el desempeño del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Por otra parte, el precepto limita la elección de los miembros del Consejo **para elegir a su presidente** como el integrante más capaz o que tenga mayores conocimientos, que en cuyo caso, pudiera ser el mismo titular del tribunal.

En ese contexto, conviene decir que el diseño del **Consejo de la Judicatura Federal** supone la participación del presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, sin embargo en la Constitución Federal no se observa, alguna indicación de que este mecanismo se deba **replicar** por la Ciudad de México, por lo que su contenido es coherente con la libertad configurativa que le otorga el mismo artículo 122 de la Constitución Federal a la Ciudad de México; sin embargo, tal libertad no puede llegar al extremo de impedir que los consejeros integrantes de dicho órgano elijan libremente a quien deba ser su presidente, bajo criterios de idoneidad, experiencia, capacidad etc.

En suma, la prohibición de establecer que quien sea el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de esta ciudad **si es contraria a la norma fundamental**, al representar una limitante a la autonomía del consejo para sus miembros.

Lo que incluso se ve reflejado la tesis jurisprudencial P./J. 112/2009, emitida por el Pleno, de rubro y texto:

"CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN.— Los Consejos de la Judicatura, como órganos de administración del Poder Judicial, sólo son obligatorios en el régimen Federal y en el ámbito del Distrito Federal, conforme a los artículos 100 y 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, su existencia en el ámbito estatal no es imperativa. Sin embargo, en caso de que las Legislaturas Locales decidan establecerlos en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia con el sistema federal, de acuerdo con los artículos 40, 41, 49 y 116 de la Ley Suprema, ello no debe contravenir los principios establecidos por el Constituyente; antes bien, en acatamiento a los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales, debe seguirse garantizando la independencia y la



autonomía del Poder Judicial Local, en función del principio general de división de poderes, sin perjuicio de que esta modalidad se oriente por los principios que para el nivel federal establece la propia Ley Fundamental de acuerdo con su artículo 40, lo que no significa mezclar diferentes regímenes del Estado mexicano, sino sólo extraer los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema. En este tenor, de acuerdo con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales: 1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y, 2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará. Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado Poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados."⁶

En ese sentido, si bien comparto la mayoría de las decisiones tomadas por el Tribunal Pleno al resolver las acciones acumuladas de las que deriva el presente voto, lo cierto es que respetuosamente me separo de las determinaciones y consideraciones precisadas en este documento.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, «con número de registro digital:» 165846, página 1241.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA EXPEDICIÓN DE UN DECRETO QUE DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY RECLAMADA NO PROVOCA EL SOBRESUMIMIENTO CON BASE EN EL CONCEPTO DE NUEVO ACTO LEGISLATIVO, CUANDO SE PLANTEAN VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. POR LO REGULAR SÓLO PROCEDE EN CONTRA DE NORMAS GENERALES FORMALMENTE LEGISLATIVAS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA ACTOS FORMALES Y MATERIALES LEGISLATIVOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA NORMA QUE NO SEA GENERAL CONTENIDA EN UNA LEY, DEBIENDO INVALIDARSE.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019 (DECRETO No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2018).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA, PARA FORMALIZAR LA REESTRUCTURA Y/O EL REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (DECRETO No. LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2018).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019 AL INTEGRARSE POR DISPOSICIONES GENERALES (DECRETO No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2018).



VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA EXPEDICIÓN DE UNA NORMA DENOMINADA FORMALMENTE COMO DECRETO, CUYO CONTENIDO FUNDAMENTAL REGULA SITUACIONES JURÍDICAS Y DE HECHO CON EFECTOS GENERALES E IMPERSONALES DIRIGIDA A ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO, CONSTITUYE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUÉLLA.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. FASES QUE LO COMPONEN.

XI. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA PARLAMENTARIA DE LOS ASUNTOS Y DOCUMENTOS QUE SERÁN TRATADOS EN CADA SESIÓN EL DÍA PREVIO A SU CELEBRACIÓN, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA (DICTAMEN DCPHP/05/2018 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA DEL PORTAL OFICIAL DE INTERNET DEL CONGRESO LOCAL DE 19 DE DICIEMBRE DE 2018).

XII. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA OMISIÓN DEL ENVÍO DE COMISIONES O DICTÁMENES A LA SECRETARÍA DE ASUNTOS LEGISLATIVOS NO CONTRAVIENE EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS Y LA CELEBRACIÓN DE REUNIONES DE LA MESA DIRECTIVA DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL, DE LA LXVI LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, POR TANTO, CARECE DE POTENCIAL INVALIDATORIO.

XIII. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE NO AFECTA LOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA Y DE LIBRE DISCUSIÓN DE LAS NORMAS CARECE DE POTENCIAL INVALIDATORIO.



XIV. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA QUE CORRESPONDE AL GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIHUAHUA ES INFERIOR A LA QUE CONSIGNÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019 PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (PROCESO LEGISLATIVO QUE DERIVÓ EN LA EMISIÓN DEL DECRETO No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2018, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XV. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. NO SE ACTUALIZA LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD, SEGURIDAD Y LEGALIDAD JURÍDICA, CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL REORIENTAR EL GASTO PÚBLICO CON REDUCCIONES QUE NO AFECTEN LOS RECURSOS DESTINADOS A PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO No. LXVII/APPEE/0260/2018 I P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2018, POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XVI. DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA AUTORIZACIÓN PARA REESTRUCTURARLA Y/O REFINANCIARLA NO EXIGE LA PRESENTACIÓN DE UN ANÁLISIS FINANCIERO EN TÉRMINOS DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS (DECRETO NÚMERO LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2018, MEDIANTE EL CUAL SE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA A QUE CELEBRE LOS ACTOS QUE REQUIERAN PARA FORMALIZAR LA REESTRUCTURA Y/O EL REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2019. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. 1 DE JULIO DE



2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA:
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **uno de julio de dos mil diecinueve**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el uno de febrero de dos mil diecinueve, Miguel Ángel Colunga Martínez, Janet Francis Mendoza Berber, Ana Carmen Estrada García, Benjamín Carrera Chávez, Gustavo de la Rosa Hickerson, Leticia Ochoa Martínez, Francisco Humberto Chávez Herrera, Lourdes Beatriz Valle Armendáriz, Rosa Isela Gaytán Díaz, Marisela Sáenz Moriel y Omar Bazán Flores, diputados integrantes de la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de esa autoridad legislativa y del gobernador, respecto de los decretos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho, y que son los siguientes:

a. "Decreto No. LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O. por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019."

b. "Decreto No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019."

c. "Decreto No. LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública."

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** En la demanda los promoventes de la acción expresaron que los actos impug-



nados son violatorios de los artículos 13, 14, 16, 21, 39, 40, 41 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En la acción de inconstitucionalidad se expresaron los conceptos de invalidez que a continuación se resumen:

I. Violación al procedimiento legislativo, principio de legalidad y libertad parlamentaria.

En el primer concepto de invalidez se argumenta que en la aprobación del decreto que contiene la Ley de Ingresos no se respetaron los principios básicos de la democracia parlamentaria, ya que aun cuando se hayan colmado las etapas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, en el sentido de turnar la iniciativa a la comisión correspondiente y, posteriormente, al Pleno para su aprobación, no se cumplió con esos principios, luego entonces, no existió una discusión real, abierta y democrática.

Lo antedicho es así, porque arbitrariamente se incluyó el dictamen de la Comisión Legislativa de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, en el orden del día de la sesión de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, y sin ubicarse en la hipótesis de la fracción VIII del artículo 193 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, a efecto de autorizar su inclusión.

Que en términos de lo dispuesto en los diversos 43 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, la Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la mesa directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno o de la Diputación Permanente y que serán publicados en la citada gaceta el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse, entre otros documentos, los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban formular las comisiones y los comités del Congreso. Además de que, en caso



de que no se cuente con información completa respecto de los asuntos o documentos que habrán de abordarse en la sesión, deberá incluirse una leyenda fundamentada y motivada señalando las razones por las que no se publica determinado dato.

En ese tenor, aducen, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, en su artículo 166, establece que la mesa directiva podrá reunirse antes del inicio de cada sesión, para conocer el orden del día y, en su caso, acordar el desahogo de otros asuntos que se planteen, sin que sea necesario que se levante acta sobre dicha reunión; y el orden del día deberá enviarse, vía correo electrónico, a los legisladores cuando menos con doce horas de anticipación a la fijada para que se lleven a cabo las sesiones del Congreso.

Agregan que las anteriores disposiciones tienen la finalidad de que los diputados cuenten como mínimo, con doce horas previas a la discusión, a efecto de que conozcan y analicen el documento que será sometido a votación en la sesión correspondiente, atendiendo a que el mismo ha sido trabajado y discutido al interior de una Comisión Legislativa; de donde se entiende que sólo tienen conocimiento íntegro de dicho asunto los integrantes de la comisión y no así el resto de legisladores.

Por tanto, y con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las disposiciones referentes a la Gaceta Parlamentaria, y el conocimiento completo de los asuntos que se someterán a consideración del Pleno, los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chihuahua emitieron un acuerdo de título: **"Acuerdo mediante el cual se establecen los términos y procedimientos para la presentación de documentos y la celebración de reuniones de la mesa directiva del segundo año de ejercicio constitucional, de la LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua"**; y en términos de éste se decidió, por la mesa directiva, que los legisladores deberán enviar a la Secretaría de Asuntos Legislativos, por correo electrónico, el texto completo de las iniciativas, asuntos o cualquier otro documento que tuvieran a bien inscribir en el orden del día de la sesión que habrá de desahogar el Pleno o la Diputación Permanente, a más tardar a las diecisiete horas del día previo a dicha sesión, que de no enviar la iniciativa, documento o asunto, éstos no se desahogarán en la sesión que corresponda, salvo en determinadas circunstancias, señalando



que en caso de que las y los legisladores no hayan enviado en los términos descritos el texto de la iniciativa, documento o asunto que requiera desahogarlo en la sesión conducente, acudirán personalmente a la reunión de la mesa directiva a exponer el tema y solicitar su inclusión en el orden del día, procediendo el presidente de esa mesa a poner a consideración de quienes la conforman, la referida solicitud y, en su caso, otorgar la aprobación para su desahogo.

Reiteran que lo antedicho se estableció a efecto de garantizar el debido conocimiento de los diputados de aquellos documentos por aprobar, con la finalidad de que estén en aptitud de votar el asunto que será sometido a su consideración en la sesión a celebrarse, por ende, esas disposiciones aseguran la posibilidad de que en el ejercicio de sus facultades, los legisladores puedan intervenir en términos de lo que ordena la normativa que rige.

Argumentan que para solicitar la inclusión del multicitado dictamen en el orden del día de la sesión que tuvo verificativo el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, cualquiera de los integrantes de la Comisión Legislativa de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, debió haber enviado el dictamen aprobado al correo designado para su inclusión en el orden del día, lo que no aconteció, en virtud de que aún no había dictamen, ya que no estaba terminado al momento de su aprobación por la comisión.

En consecuencia, se violentó el derecho de los legisladores previsto en los artículos 112, 114, 115 y 116 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, los cuales prevén que en las discusiones de los asuntos sometidos a consideración del Pleno, pueden participar conocedores de los documentos por aprobar, ya sea mediante la presentación de votos particulares, votos razonados, mociones, propuestas o cualquier otra forma que conlleve a discusión.

Aclaran que de esas disposiciones jurídicas se desprende la necesidad de que los legisladores tengan conocimiento previo de los asuntos que se desahogarán en las sesiones respectivas, máxime tratándose de aquellas cuestiones referentes a dictámenes mediante los cuales se vaya a expedir todo un ordenamiento jurídico, como en el caso, la Ley de Ingresos porque en el supuesto contrario y, como aconteció, se imposibilita el ejercicio de las facultades de los



legisladores, entre otras, la conferida en el artículo 116, fracción II, inciso a), del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, el cual prevé la posibilidad de intervenir para expresar ideas respecto de partes específicas del dictamen, señalando sus reservas acompañadas de propuestas alternas por escrito y presentarlas antes del inicio de la votación del dictamen.

Por tanto, expresan, es claro que es humanamente imposible tener conocimiento del contenido del dictamen con poca anticipación a la sesión y se le dé lectura en tribuna para, posteriormente y de manera inmediata, someterlo a votación; de ahí la violación al procedimiento legislativo.

II. Salarios fijados en contravención al artículo 127 de la Constitución Federal.

En el segundo de los conceptos de invalidez se aduce que el salario fijado en el presupuesto de egresos para el titular del Ejecutivo Estatal viola los artículos 127 de la Constitución Federal y 165 Bis de la Constitución Local, así como la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque comparando el salario del gobernador con el del presidente de la República se aprecia que el primero gana \$147,868.00 pesos y el segundo \$108,656.00 pesos, por lo que es claro que el legislador no observó la regla del artículo 127 constitucional, consistente en que nadie puede ganar más que el presidente de la República, lo que, además, constituye un delito.

III. Reorientación presupuestal.

En el tercer concepto de invalidez se expresa que el presupuesto viola el principio de progresividad, consagrado en el artículo 1o. constitucional y los diversos 14 y 16, que protegen los principios de seguridad y legalidad jurídica, porque el numeral 25 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua dispone que los recursos destinados a programas y proyectos para el desarrollo social y humano son prioritarios y de interés público, por tanto, en el anteproyecto de presupuesto de egresos ese rubro no puede ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior, excepto en los casos en que el Congreso lo establezca al aprobar el presupuesto, es decir, que por sí mismo de ma-



nera fundada y motivada no observe esa regla. En el caso, sin mayor discusión se aprobó la reorientación del presupuesto que implica una reducción de \$40'000,000.00 pesos a lo que se destina a la Secretaría de Desarrollo Social, lo que evidencia la violación a los derechos indicados.

IV. Reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua.

En el cuarto de los conceptos de invalidez se aduce violación a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; para ello, se explica el objeto de ese ordenamiento, sus principios y las razones para su aprobación.

Sobre esa base, indican que en el dictamen que le recayó a la iniciativa con carácter de decreto para la reestructuración y/o refinanciamiento de deuda pública del Estado de Chihuahua se encuentra un artículo décimo tercero, que demuestra la violación al principio de división de poderes, ya que desde la iniciativa enviada se afirma que el Congreso del Estado de Chihuahua analizó, previo a la autorización, lo siguiente: **i)** Capacidad de pago del Estado de Chihuahua; **ii)** Destino que se dará a los recursos que se obtengan con motivo de la disposición de los financiamientos contratados; y, **iii)** La garantía y/o la fuente de pago que se constituirá con la afectación irrevocable que se otorga en términos del artículo quinto del propio decreto.

Esto es, la lectura del propio dictamen demuestra que no existe análisis alguno de dichos indicadores, por lo que no basta con establecer que se hizo el análisis, sino que es necesario motivar dicha situación con los indicadores y antecedentes financieros que permitan de manera informada concluir la necesidad de la medida; e insisten que no existen ningún análisis financiero de la deuda estatal, ni de la capacidad de pago para contrastar la situación actual con la posible operación y reestructura total de la deuda.

Aducen que no existe un solo argumento de motivación técnico que analice al menos de manera somera la deuda estatal con indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad y financieros; en concreto, el dictamen votado que dio origen al decreto combatido no contiene ningún indicador financiero que permita con-



cluir que el Congreso de Chihuahua cumplió con el análisis previo a que se refiere el artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Insisten en que el decreto combatido no se encuentra debidamente motivado por el Congreso del Estado, toda vez que no se elaboró previamente un análisis de la capacidad de pago del ente público a cuyo cargo estaría la deuda pública u obligaciones correspondientes, del destino del financiamiento u obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago, sino que las afirmaciones contenidas en el artículo décimo tercero del decreto fueron meros formulismos insertados en la iniciativa enviada por el Ejecutivo del Estado, pero no se materializaron en la actividad de la comisión que emitió el dictamen, tan es así que en éste no se hace referencia alguna a dichos análisis financieros, por el contrario, el dictamen fue aprobado en la comisión sin discutir el estado de endeudamiento de la entidad, lo que evidencia un vicio de origen grave, pues no existió debate informado violando con ello la jurisprudencia P./J. 103/2010, de rubro: "DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

Finalmente, expresan que la Suprema Corte ha considerado en distintos precedentes que no se pueden aprobar decretos bajo la base de una supuesta urgencia, ya que ello impide que las distintas fuerzas políticas conozcan la iniciativa presentada, por lo que, en el caso, es que existió violación en el procedimiento legislativo en el que se aprobó el decreto de reestructuración y/o refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua.

CUARTO.—Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de siete de febrero de dos mil diecinueve el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 31/2019 y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Admisión de la demanda. El Ministro instructor dictó acuerdo el ocho de febrero siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitu-



cionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus respectivos informes, así como solicitó a la primera, enviara junto con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que los contiene. De igual forma, dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

SEXTO.—Acuerdo que tiene por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Por acuerdo de quince de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua; así como exhibidas las documentales que acompañó. En dicho informe se argumentó, en síntesis, lo siguiente:

1. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los diversos 11, 62 y 65 de la ley reglamentaria y 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, debido a que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad carecen de legitimación en la causa, al no haber acreditado su calidad con la constancia de mayoría relativa y/o asignación de diputaciones, expedidas por las autoridades electorales del Estado de Chihuahua; por tanto, al no estar acreditado el requisito de legitimación que los faculta constitucionalmente, no se surte dicho presupuesto procesal; de ahí que deberá sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad.

2. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los preceptos 11, 62 y 65 de la ley reglamentaria y 105, fracción II, Inciso d), de la Constitución Federal, porque los Decretos Número LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O., mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 y número LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública, no constituyen normas generales, es decir, no poseen las características de ser normas generales, abstractas e impersonales.



En ese sentido, según lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas generales, de lo que se desprende que la intención de dicho arábigo es precisamente que en la acción de inconstitucionalidad se confronte una norma de carácter general con la Constitución Federal, según se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 1/2010, en la que se determinó que únicamente procede en contra de "normas generales", asimismo, concluyó que las normas generales a que alude son precisamente aquellas que revisten el carácter de ley o tratado internacional desde el punto de vista formal y material y, por tanto, son improcedentes contra actos que no tengan ese carácter.

En el caso, la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, el presupuesto de egresos, así como el decreto que autoriza al Poder Ejecutivo del Estado a que celebre los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública, son actos que carecen de generalidad; lo que también tiene sustento en el amparo en revisión 2099/1993; y la acción de inconstitucionalidad 4/1998, en la cual se definió que por generalidad de la ley debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación; que la ley de presupuesto es el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado y que el presupuesto de egresos es el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado.

Agrega que por lo que hace al decreto que contiene la autorización del Poder Ejecutivo para celebrar los actos que requieran formalizar la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública, tal y como la denominación lo indica, dicho acto constituye una autorización al Ejecutivo, por lo que una vez que éste lleve a cabo dicha actividad, se extinguirá el contenido del acto que lo autorizó, lo que demuestra que se trata de un acto materialmente administrativo y, por tanto, acarrea la improcedencia de la presente acción.

3. Los actos combatidos no transgreden el procedimiento legislativo, pues encuentran su fundamentación en la Constitución Estatal y en los artículos 115,



116 y 117 del Reglamento Interior de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Es decir, del análisis a las constancias respectivas es claro que las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua siguieron el procedimiento legislativo, dado que fueron debidamente asignadas y dictaminadas por la comisión competente, culminando su estudio con un dictamen aprobado por la votación requerida para cada caso, de modo que cumple con el objetivo con el cual se propuso la iniciativa, facilitando el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso del Estado, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, por lo que su contenido no podrá verse afectado por alteraciones de carácter secundario, según lo prevé la tesis jurisprudencial P./J. 94/2001, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

De tal manera que en el supuesto no admitido de que se hubieran cometido las violaciones señaladas por los actores, éstas resultarían intrascendentes, pues la Suprema Corte ha considerado que las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad no infringen las garantías del debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política o provocan la invalidez de la norma emitida, si carecen de relevancia por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, por lo que es necesario evaluar el cumplimiento del procedimiento legislativo, así como el procedimiento deliberativo de las reglas de votación, en tanto que la deliberación parlamentaria de las votaciones deba ser pública.

Los accionistas pretenden impugnar un proceso legislativo, más allá del decreto citado, ya que en su oportunidad tuvieron a consideración la facultad de discusión prevista en el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, al igual que en los arábigos 115 y 116 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, momento en el cual pudieron haber realizado las manifestaciones correspondientes, lo que encuentra sustento en la tesis aislada 1a. CCLXVI-II/2012 (10a.) de la Primera Sala de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN



TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."

La síntesis que antecede sólo corresponde al primer concepto de invalidez y no es necesario referirnos al resto, toda vez que corresponden a actos respecto de los cuales se decretará el sobreseimiento.

SÉPTIMO.—Acuerdo que tiene por rendido el informe requerido al Congreso del Estado de Chihuahua. Mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua; así como exhibidas las documentales que acompañó, incluidas las copias certificadas y un disco compacto de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados. En dicho informe se argumentó, en síntesis, lo siguiente:

1. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el Decreto Número LXVI/APREE/0260/2018 I.P.O., mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, no tiene el carácter de norma general; y lo mismo ocurre con el diverso número LXVI/AUOBF/0227/2018 I.P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.

2. Causal de improcedencia en relación con el concepto de invalidez cuarto, prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Decreto Número LXVI/AUOBF/0227/2018 I.P.O., mediante el cual se autoriza al Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Hacienda, para que celebre los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública; es decir, son actos formalmente legis-



lativos, pero materialmente administrativos, con efectos concretos, específicos y precisos y no son norma de carácter general, requisito último indispensable para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

3. Respecto a la violación al proceso legislativo, principio de legalidad y libertad parlamentaria, señala que en múltiples precedentes del Tribunal Pleno se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en la sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Para el caso que nos ocupa, se cumplieron todos los requisitos que establece el más Alto Tribunal del País, ya que para la aprobación y expedición de los decretos combatidos se cumplieron todos los requisitos que establece la ley, además de los principios que rigen, dando la participación a todas las fuerzas políticas en el proceso de aprobación, por lo que el procedimiento no puede declararse inconstitucional como lo solicitan los promoventes.

De los argumentos de los accionantes se desprende que de lo que más se duelen es acerca de que no tenían los documentos relativos a los dictámenes de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2019, argumento para el cual no les asiste razón conforme a los artículos 143, 144, 145 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas



Parlamentarias, en virtud de que en la Gaceta Parlamentaria, los dictámenes de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos se encontraban publicados desde el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, a las diecinueve horas con treinta y seis minutos, lo cual significa que a las once horas que inició la sesión, los actores ya tenían conocimiento de dichos dictámenes desde hacía más de dieciséis horas.

Con lo anterior queda demostrado que se cumplió a cabalidad el proceso legislativo, según lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y por el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, así como por el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, y en todo momento se respetaron los cauces que permitieron tanto a la mayoría como a la minoría parlamentaria que expresaran y defendieran su opinión en un contexto de deliberación pública, culminando dicho proceso con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, como con la publicidad de las mismas.

La síntesis que antecede sólo corresponde al primer concepto de invalidez y no es necesario referirnos al resto, toda vez que corresponden a actos respecto de los cuales se decretará el sobreseimiento.

OCTAVO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no formuló pedimento.

NOVENO.—Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de la acción plantean la posible contradicción de la Ley de



Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 y de otros decretos, frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** En este considerando se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Conforme a ese artículo el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, los decretos combatidos se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua Número 104, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del treinta de diciembre de dos mil dieciocho al veintiocho de enero de dos mil diecinueve.

Luego, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se depositó en el Servicio Postal Mexicano de Chihuahua, Chihuahua, el veintiocho de enero de dos mil diecinueve y recibida el uno de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, el medio de control constitucional se promovió



en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.¹

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia que se reproduce a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de (sic) precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XV, abril de 2002, P./J. 17/2002, página 898, registro digital: 187268)

¹ Foja doscientos veinticuatro de la acción de inconstitucionalidad.



TERCERO.—Legitimación de los promoventes. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quienes promovieron la demanda de acción de inconstitucionalidad:

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo, de la ley reglamentaria, son del tenor siguiente:

"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:

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano."

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."

De acuerdo con el inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional transcrito, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por ese órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos



el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren; por ello, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- a) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal.
- b) Que dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente; y,
- c) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes.

En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Miguel Ángel Colunga Martínez, Janet Francis Mendoza Berber, Ana Carmen Estrada García, Benjamín Carrera Chávez, Gustavo de la Rosa Hickerson, Leticia Ochoa Martínez, Francisco Humberto Chávez Herrera, Lourdes Beatriz Valle Armendáriz, Rosa Isela Gaytán Díaz, Marisela Saéñz Moriel y Omar Bazán Flores, diputados integrantes de la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua.

Ahora bien, a la demanda adjuntaron copia simple del Decreto Número LXVI/INLEG/0001/2018 I.P.O., de primero de septiembre de dos mil dieciocho, en el que se hace constar la integración de la Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, para el periodo del primero de septiembre del año dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto del año dos mil veintiuno,² el cual contiene el nombre de los legisladores que suscribieron el escrito que nos ocupa; pero, al tratarse de copia simple no es suficiente para acreditar la legitimación exigida; sin embargo, de la consulta a la página de Internet del Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, se advierte la publicación de ese decreto en el periódico de ocho de septiembre de dos mil dieciocho, cuyo contenido corresponde exactamente al del documento presentado por los promoventes de la acción.³

² Fojas noventa y nueve a ciento siete, ibídem.

³ http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/anexo/anexo_72-2018_acuerdos_seyd_01-28-2018.pdf.



Asimismo, es necesario adminicular esa documental con la "Resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por el que se asignan diputadas y diputados por el principio de representación proporcional y se declara la validez de la elección, en el proceso electoral local 2017-2018", identificada con el número IEE/CE258/2018, publicada el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho en los estrados del Instituto Estatal Electoral y consultada en la página de Internet de esa autoridad,⁴ de la que se desprende que fueron designados diputadas y diputados por el principio de representación proporcional: Omar Bazán Flores, Rosa Isela Gaytán Díaz, Lourdes Beatriz Valle Armendáriz, Miguel Ángel Colunga Martínez y Francisco Humberto Chávez Herrera, con lo que se comprueba su calidad de legisladores integrantes de la Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Por lo que hace a los otros legisladores que suscribieron la demanda, es decir: Janet Francis Mendoza Berber, Ana Carmen Estrada García, Benjamín Carrera Chávez, Gustavo de la Rosa Hickerson, Marisela Sáenz Moriel y Leticia Ochoa Martínez, se demuestra su calidad de diputadas y diputados con las constancias de mayoría y validez de la elección para las diputaciones locales, consultadas, de igual forma, en la página de Internet del Instituto Estatal Electoral.⁵

En ese contexto, ha lugar a desestimar el argumento formulado por el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua quien adujo que los promoventes de la acción carecen de legitimación, al no haber acreditado su calidad de legisladores con la constancia de mayoría relativa y/o asignación de diputaciones expedidas por las autoridades electorales de la entidad.

⁴ http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Res_23a_Ext_15-08-2018-18-2532hrs.pdf.

⁵ http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/repositorio_actas/CMVDMR2018_02.pdf.
http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/repositorio_actas/CMVDMR2018_04.pdf.
http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/repositorio_actas/CMVDMR2018_05.pdf.
http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/repositorio_actas/CMVDMR2018_07.pdf.
http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/repositorio_actas/CMVDMR2018_08.pdf.
http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/repositorio_actas/CMVDMR2018_10.pdf.



En efecto, de acuerdo con lo descrito en los párrafos que anteceden, es verdad que los legisladores sólo exhibieron copia simple del "Decreto Número LXVI/INLEG/0001/2018 I P.O., de primero de septiembre de dos mil dieciocho, en el que se hace constar la integración de la Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, para el periodo del primero de septiembre del año dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto del año dos mil veintiuno"; empero, de la consulta a las páginas oficiales de Internet del Instituto Estatal Electoral y del Periódico Oficial, este Tribunal Pleno acreditó que las diputadas y diputados promoventes de la acción, sí cuentan con los documentos que los prueban con la calidad de legisladores que ostentan.

Por lo que hace al segundo presupuesto, el artículo 40, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua establece:

"Artículo 40. El Congreso se integrará con representantes del pueblo de Chihuahua, electos como diputados en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"El Congreso se compondrá de treinta y tres diputados, de los cuales veintidós serán electos en distritos electorales uninominales, según el principio de mayoría relativa, y once por el principio de representación proporcional. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones."

Del citado precepto se tiene que el Congreso Local se compondrá de treinta y tres diputados, de los cuales veintidós serán electos en distritos electorales uninominales, según el principio de mayoría relativa y once por el principio de representación proporcional; por ende, si el Congreso se integra por treinta y tres legisladores, es claro que los once diputados accionantes representan el treinta y tres por ciento del total de los representantes populares.

Además, por lo que hace al último requisito, se está impugnando la validez de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 y otros decretos emitidos por el propio legislativo de ese Estado; por ende, se acreditan todos los supuestos de legitimación que exige la ley de la materia.



En consecuencia, ha quedado demostrado que los diputados integrantes de la Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez de los actos impugnados.

CUARTO.—Improcedencia. En este considerando se examinarán las causales de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

En primer término, se aclara que en el considerando tercero se desestimó el alegato del Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, en el sentido de que los promoventes de la acción carecen de legitimación, al no haber acreditado su calidad de legisladores con la constancia de mayoría relativa y/o asignación de diputaciones expedidas por las autoridades electorales de la entidad. Por ende, ese argumento ya no será motivo de pronunciamiento en este apartado.

Asimismo, esta Suprema Corte precisa que en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, de nueve de marzo de dos mil diecinueve, se publicó el "Decreto Número LXVI/RFLEI/0313/2019 II P.O., por medio del cual se derogan diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Chihuahua y de la Ley de Ingreso del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019", en el cual se derogan diversos artículos de la Ley de Ingresos reclamada; sin embargo, este acto legislativo no provoca el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad con base en el concepto de "nuevo acto legislativo", pues tal y como lo razonó este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018,⁶ el medio de control es procedente porque en la demanda se plantearon violaciones cometidas en el procedimiento legislativo, esto es, se hicieron valer vicios generales globales y este tipo de reclamo hace procedente la acción en contra del decreto en lo general, sin que haya necesidad de examinar cambios formales o sustantivos.

En otras palabras, la esencia o característica de lo argumentado en los conceptos de invalidez que atañen al decreto en lo general, exigen a este Tribu-

⁶ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve.



nal Constitucional realizar el estudio correspondiente. Por ende, no ha lugar a sobreseer como consecuencia de la publicación del decreto indicado.

Ahora bien, las autoridades demandadas argumentan que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, en relación con los diversos 19, fracción VIII, 11, 62 y 65 de la ley de la materia, respecto de los decretos que contienen el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 y aquel por el cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública, ya que no son normas generales, sino actos formalmente administrativos, para lo cual, aluden a tesis y precedentes de este Tribunal Pleno en apoyo de su alegato.

Para dar respuesta al alegato planteado, es importante hacer una breve referencia a los criterios que ha sustentado este Tribunal Pleno en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales que tengan el carácter de ley o de tratado internacional, es decir, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas generales, exclusivamente respecto de aquellas que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales, ya que la intención del órgano reformador de la constitución, al crear este medio de control constitucional, fue instituir un procedimiento que permitiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución, y que las sentencias correspondientes tuvieran efectos generales.

Así, las jurisprudencias P./J. 22/99 y P./J. 23/99 establecen lo siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.—Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el



propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo IX, abril de 1999, P./J. 22/99, página 257, registro digital: 194283)

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.—Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas



indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo IX, abril de 1999, P./J. 23/99, página 256, registro digital: 194260)

De lo antedicho se desprende que este Tribunal Pleno ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, constitucional y ha determinado que ese precepto señala la procedencia de la acción de inconstitucionalidad únicamente en contra de "normas generales", como género de la materia sujeta a impugnación; empero, no se trata de cualquier ordenamiento que pudiera tener las características de norma general, sino de aquellas que revisten el carácter formal y material de leyes y, por tanto, son improcedentes contra actos o normas que no tengan esas características.

En otras palabras, la acción de inconstitucionalidad es el medio de control constitucional para impugnar normas generales que, en forma abstracta, se refiere a leyes, formal y materialmente hablando, mas no a cualquier norma general y, menos aún, a actos que, aunque sean emitidos por los órganos legislativos y que, dado su contenido, eventualmente pudieran tener efectos hacia la sociedad, no reúnen ambas características; esto es, que sean formal y materialmente legislativos.

A mayor abundamiento, atendiendo al contenido de los artículos 105, fracción II, de la Constitucional Federal y 59 y 61 de la ley reglamentaria, cuando se



expresa que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que procede en contra de "normas generales", como género de la materia sujeta a impugnación, no se refiere a cualquier disposición que pudiera tener las características de norma, sino de aquellas que revisten el carácter formal (por ser un acto formalmente legislativo) y material de leyes.

Así, el criterio de esta Suprema Corte es que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de cualquier ley, como acto formalmente legislativo. Una ley presupone la concurrencia de un criterio material, en donde todas sus normas gozan de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Sin embargo, a este criterio se le han hecho varias matizaciones. La primera, es que para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad no debe atenderse sólo a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnados al momento de su creación, como reflejo o no de la existencia de un acto legislativo, sino un estudio al margen de su mera denominación.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 4/98,⁷ se razonó que para verificar si se estaba ante una norma general susceptible de impugnación en una acción de inconstitucionalidad, no era relevante su denominación, sino sus características formales y sus elementos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina como decretos y viceversa; así como se precisó que lo que trasciende es que en una ley se prevén supuestos generales, abstractos e impersonales, mientras que un decreto en estricto sentido se establecen casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares.

De igual forma, este Tribunal Pleno ha señalado que, consecuentemente, no sólo importa para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad el carácter formal de una norma como ley, sino también su conceptualización material, pues en el Texto Constitucional se utiliza el término "norma general". Sobre este punto, en la acción de inconstitucionalidad 4/2011,⁸ se argumentó que el uso del concepto "norma general" tiene como objetivo ampliar los elementos

⁷ Bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, sesión de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

⁸ Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, sesión de seis de diciembre de dos mil once.



identificadores de una norma impugnada en acción de inconstitucionalidad: en primer lugar, porque se tiene que dar una utilidad al término "norma general" del Texto Constitucional y, en segundo lugar, porque también debe tomarse en cuenta que la propia fracción II del artículo 105 constitucional regula la procedencia de la acción en contra de "leyes federales", "leyes locales" o "leyes electorales".

Por ello, en ese precedente se determinó que en una acción de inconstitucionalidad pueden ser reclamables las leyes, las que presuponen que su contenido es abstracto, impersonal y general (que es un acto formalmente legislativo); sin embargo, también se acepta que si se examinara únicamente la característica formal de la legislación, se dejarían fuera otras normas que constitucionalmente pretenden ser objeto de control de la acción de inconstitucionalidad. De manera que la finalidad del concepto de "norma general", como presupuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es extender la competencia de la materia impugnada no sólo a las disposiciones vistas o denominadas formalmente como una "ley", sino a otras que comparten materialmente sus características como, por ejemplo, los tratados internacionales o reglamentos de ley.

Sobre esa base, en el mismo precedente se señaló expresamente que ese elemento formal identificatorio puede ser interpretado de manera sistemática y llegar a incluir normas que no sean formalmente denominadas como leyes. Ello, sin que tal análisis material pudiera utilizarse para declarar la improcedencia de la acción en contra de normas con rango de ley, pues se caería en un contrasentido. Como se apuntó, toda ley presupone su generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que si una norma que forma parte de una ley no cumple ese criterio material, la respuesta no es considerar improcedente la acción, sino declarar inválida a dicha norma.

No obstante lo anterior, debe dejarse claro que en ese precedente también se hizo hincapié en que la utilización de ese examen material de las normas para la procedencia no puede llevar a estimar como procedente cualquier acción en donde se impugne cualquier tipo de norma. El criterio de acto formalmente legislativo y el criterio material deben ir de la mano. Es decir, para que se



pueda estudiar una norma en una acción de inconstitucionalidad debe tratarse de un acto que es emitido por el órgano formalmente legislativo, con la excepción de los tratados internacionales, y debe cumplirse con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad; a saber, no puede analizarse mediante la acción de inconstitucionalidad decretos que, aunque formalmente provienen del órgano representativo, no cumplen con la característica de norma general.

Cabe destacar que en el primer precedente citado también se aludió a que el Poder Legislativo puede emitir lo que históricamente se ha denominado leyes y decretos, los cuales difieren en su aspecto material: las leyes se encargan de regular situaciones jurídicas generales y abstractas, mientras que el decreto se avoca a cuestiones de índole particular, concretas e individuales, y si bien ese criterio sigue teniendo vigencia, esta Suprema Corte ha sido enfática en que el uso de tales términos no es unívoco. En la práctica legislativa, los decretos son comúnmente utilizados como mecanismos de publicación de leyes o a la ley se le puede dar denominación de decreto. Por ello, se insiste, aun cuando esté presente el criterio formal, debe efectuarse un estudio completo y sistemático de los contenidos de los decretos para poder fijar si se trata de un acto formal y materialmente administrativo o, por el contrario, prevé disposiciones jurídicas generales, abstractas e impersonales a pesar de su denominación.

En consecuencia, es evidente que esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, constitucional, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de lo que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.

De acuerdo con lo expuesto, esta Suprema Corte determina que la causal de improcedencia hecha valer es infundada, en virtud de que los decretos en cuestión constituyen normas generales, por tanto, la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de los Decretos Número LXVI/APPEE/0260/2018 I.P.O. mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019; y el número LXVI/AUOBF/0227/2018 I.P.O.,



por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.

En efecto, por lo que hace al presupuesto de egresos es necesario indicar que éste se entiende como el acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.⁹

Por otro lado, el presupuesto de egresos impugnado se emitió con apoyo en el artículo 64, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua,¹⁰ que prevé como facultad del Congreso de esa entidad, la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, se emitió, con fundamento, entre otras, en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

De este último ordenamiento destaca, en primer término, la definición de presupuesto de egresos, concretamente su artículo 40¹¹ establece que el pre-

⁹ Según se expresó en la acción de inconstitucionalidad 4/98, ya citada.

¹⁰ "**Artículo 64.** Son facultades del Congreso:

"...

"VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

"En la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, el Congreso autorizará las erogaciones plurianuales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas de los proyectos de asociación público privada que haya aprobado, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción IX, inciso G), del presente artículo.

"El Ejecutivo del Estado hará llegar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el día treinta de noviembre, debiendo comparecer el encargado de las finanzas del Estado a dar cuenta de las mismas. Tanto el proyecto, como el presupuesto de egresos que se apruebe, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos, sujetándose a lo dispuesto en los artículos 116 y 127 de la Constitución Federal y 165 Bis de esta Constitución."

¹¹ "**Artículo 40.** El presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua es el aprobado por el H. Congreso del Estado que expresa, en términos monetarios, las previsiones de gasto público para el ejercicio fiscal correspondiente y las partidas plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de los proyectos de inversión pública a largo plazo.



supuesto de egresos es el que aprueba el Congreso del Estado que expresa en términos monetarios las previsiones de gasto público para el ejercicio fiscal correspondiente y las partidas plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de los proyectos de inversión pública a largo plazo.¹²

Del mismo ordenamiento se toma lo previsto en los artículos 17 y 18, por cuanto ordenan que la presupuestación es el proceso de cuantificar monetariamente los recursos necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo, y que la programación y presupuestación del gasto público comprende: **I.** Las acciones que deberán realizar los entes públicos y los Municipios, para dar cumplimiento al plan estatal y municipal de desarrollo, programas sectoriales, estatales, regionales, especiales o institucionales, así como a los planes y programas que emanen de la Federación; y, **II.** Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública, estimados para la ejecución de las acciones señaladas en la primera fracción.¹³

Por su parte, el diverso 36 de esa ley consigna que el proyecto de presupuesto de egresos del Estado y de los Municipios es el documento elaborado por el Poder Ejecutivo y la unidad administrativa competente en los Municipios, que contiene el programa anual de gasto público estatal y municipal, respectivamente, y se integra por: exposición de motivos; descripción de los programas; los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación

"Tratándose de los Municipios, es el documento aprobado por los Ayuntamientos, en los términos del párrafo anterior."

¹² Este concepto se toma del texto de la ley vigente en el momento en que se aprobaron los decretos impugnados, ya que fue motivo de reforma mediante decreto publicado el dieciséis de marzo de dos mil diecinueve; la diferencia entre una redacción y otra es que el vigente alude a los proyectos de asociación pública privada.

¹³ **Artículo 17.** La presupuestación es el proceso de cuantificar monetariamente los recursos necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo."

Artículo 18. La programación y presupuestación del gasto público comprende:

"I. Las acciones que deberán realizar los entes públicos y los Municipios, para dar cumplimiento al Plan Estatal y Municipal de Desarrollo, programas sectoriales, estatales, regionales, especiales o institucionales, así como a los planes y programas que emanen de la Federación.

"II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública, estimados para la ejecución de las acciones señaladas en la fracción anterior."



del presupuesto basado en resultados; recursos destinados a programas que promuevan la perspectiva de género; estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal; clasificación por objeto del gasto; ingresos y gastos realizados en el último ejercicio fiscal; situación de la deuda pública; situación de las obligaciones de pago plurianuales derivadas de los proyectos de inversión pública a largo plazo; los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos y, en general, toda información que se considere útil para sustentar la propuesta.¹⁴

Del mismo modo, del ordenamiento que nos ocupa es útil referirnos al artículo 43, por cuanto prevé que el ejercicio del presupuesto de egresos comprende la aplicación de recursos para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en éste.¹⁵

¹⁴ **Artículo 36.** El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado y de los Municipios, es el documento elaborado por el Poder Ejecutivo y la unidad administrativa competente en los Municipios, que contiene el programa anual de gasto público estatal y municipal, respectivamente, y estará integrado por:

"I. Exposición de motivos, en la que se señalen los efectos económicos y sociales que se pretendan lograr.

"II. Descripción de los programas, en donde se señalen objetivos, metas, indicadores estratégicos y de gestión aprobados, con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; en especial, aquellos que abarcan dos o más ejercicios fiscales y los proyectos de inversión pública a largo plazo.

"III. Los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño.

"IV. Recursos destinados a programas que promuevan la perspectiva de género.

"V. Estimación de ingresos y gasto del ejercicio fiscal para el que se propone.

"VI. Clasificación por objeto del gasto, por unidad administrativa, económica, funcional, programática y demás particularidades que señale la normatividad aplicable.

"VII. Ingresos y gastos realizados, tanto en el último ejercicio fiscal como el del año en curso.

"VIII. Situación de la deuda pública al término del último ejercicio fiscal; estimación de los montos del ejercicio en curso y del siguiente.

"IX. Situación que guardan las obligaciones de pago plurianuales derivadas de los Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo, así como las de gasto que se autoricen en los términos del artículo 46-Bis de esta ley.

"X. Los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos, sujetándose a las bases contenidas en el artículo 165 bis de la Constitución Política del Estado.

"XI. En general, toda la información que se considere útil para sustentar la propuesta."

¹⁵ **Artículo 43.** El ejercicio del presupuesto de egresos, comprende la aplicación de recursos para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en el mismo."



De igual forma, es necesario indicar que el presupuesto de egresos impugnado establece en su artículo primero¹⁶ principalmente, que el ejercicio, control, seguimiento, monitoreo y evaluación del gasto público estatal, para el ejercicio fiscal 2019, se efectuará conforme a las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y otras disposiciones legales aplicables en la materia; que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos por disposición constitucional y Municipios del Estado, que reciban recursos contenidos en éste deberán observar las disposiciones presupuestarias en el ámbito de sus respectivas atribuciones, dar correcta aplicación y cumplido ejercicio a los recursos públicos, así como rendir cuentas por la administración de los mismos en los términos del propio decreto y demás disposiciones aplicables.

Previene que los ejecutores de gasto deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transpa-

¹⁶ **"Artículo primero.** El ejercicio, control, seguimiento, monitoreo y evaluación del gasto público estatal, para el ejercicio fiscal 2019, se efectuará conforme a las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; las normas que emita el CONAC y otras disposiciones legales aplicables en la materia.

"Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos por disposición constitucional y Municipios del Estado, que reciban recursos contenidos en el presente presupuesto deberán observar las disposiciones presupuestarias, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, dar correcta aplicación y cumplido ejercicio a los recursos públicos, así como rendir cuentas por la administración de los mismos en los términos del presente decreto y demás disposiciones aplicables.

"Los ejecutores de gasto deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, rendición de cuentas, perspectiva de género y obtención de resultados, que se deriven de la planeación estratégica, del monitoreo y la evaluación del desempeño de sus programas.

"El incumplimiento a las disposiciones establecidas en este ordenamiento por parte de los ejecutores de gasto y demás sujetos que administren y ejerzan recursos públicos serán sancionados en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables."



rencia, rendición de cuentas, perspectiva de género y obtención de resultados, que se deriven de la planeación estratégica, del monitoreo y la evaluación del desempeño de sus programas.

Finalmente, se integra de sesenta y dos disposiciones que, en términos generales, proporcionan definiciones; especifican montos de erogaciones; detallan el presupuesto basado en resultados y el sistema estatal de evaluación del desempeño; de las acciones y recursos con perspectiva de género; de las acciones y recursos para la atención a sujetos sociales prioritarios definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021; de las erogaciones a Municipios; de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria; de las adquisiciones; de la obra pública; de los incrementos salariales; de la aprobación de fideicomisos y de subsidios; de las erogaciones adicionales; de los contratos en materia de asociaciones público privadas; de la deuda pública; de la presentación del presupuesto de egresos del Estado; la presentación del presupuesto de egresos estatal armonizado; presentación del presupuesto atendiendo a los criterios emitidos por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; de la presentación de otras clasificaciones; de la transparencia y difusión de la información financiera y disposiciones finales.

En ese contexto, como ya se anunció, el Decreto Número LXVI/ APPEE/0260/2018 I.P.O., mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, es un acto que tiene la calidad de norma general, en virtud de que sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo que se explica, en principio, porque existe una interdependencia entre la recaudación, esto es, la Ley de Ingresos y la aplicación de éstos, la cual se lleva a cabo conforme a las hipótesis que contiene el propio presupuesto, entre otros, las distintas definiciones que plasma para su instrumentación en su artículo segundo; aunado a los alcances fijados respecto de cada uno de sus rubros, cuya redacción evidencia que se está ante supuestos que explican la forma en la que deben actuar las autoridades a quienes corresponde ejecutar el gasto.

También contiene un artículo décimo octavo específico sobre acciones y recursos con perspectiva de género, explicando las acciones a seguir para su



debido ejercicio; y lo mismo ocurre con el anexo para la atención a sujetos sociales prioritarios definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021; y el diverso capítulo de disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, por cuanto establece una serie de obligaciones a cargo de los ejecutores del gasto, entre otros apartados y artículos del decreto combatido.

La enumeración que antecede es solamente un ejemplo de los distintos artículos que demuestran la naturaleza de norma general que se atribuye al presupuesto de egresos; por ende, contrariamente a lo que aducen las autoridades demandadas, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente en contra de decretos de esa naturaleza, pues sin tener la denominación de una ley, se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y sus disposiciones, por su alcance, tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinadas en forma integral, son lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

Lo antedicho llevado al caso, conduce a desestimar la causal de improcedencia que se hizo valer en contra del presupuesto combatido y examinar los conceptos de invalidez que se hicieron valer en su contra.

Cabe precisar que este criterio ya fue sustentado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2018, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

Lo mismo ocurre con el Decreto Número LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua, ya que se trata de un acto que, como su nombre lo indica, permite al Estado, a través de esas autoridades, a celebrar los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta y contingente a su cargo, total o parcial, derivada de las obligaciones de largo plazo contraídas, por conducto del Ejecutivo del Estado o por una entidad de la administración pública paraestatal y/o fideicomiso público de esa instancia de gobierno.



De la lectura a ese decreto se tiene que fue emitido por el Congreso del Estado de Chihuahua, con fundamento, entre otros, en los artículos 64, fracción IX, inciso b) y 165 Ter de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; así como contiene una serie de autorizaciones para que el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto de la Secretaría de Hacienda, celebre actos para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta y contingente a su cargo, total o parcial, derivada de las obligaciones de largo plazo contraídas, por conducto del Ejecutivo del Estado o por una entidad de la administración pública paraestatal y/o fideicomiso público; y es esa serie de autorizaciones al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua lo que conduce a no considerar el decreto como un acto individualizado, debido a que no se dirige a una persona en concreto, sino a un órgano o poder público, al cual se le confiere la posibilidad de ejercer una facultad.

De igual forma, es útil transcribir algunos de los artículos del decreto combatido, entre ellos, el primero, cuarto, quinto, séptimo y décimo, que son del tenor siguiente:

"Artículo primero. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción IX, inciso (B) y 165 Ter de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta y contingente a su cargo, total o parcial, derivada de las obligaciones de largo plazo contraídas, por conducto del Ejecutivo del Estado o por una entidad de la administración pública paraestatal y/o fideicomiso público de esta instancia de gobierno, en los que se hayan afectado o aportado o comprometido el cumplimiento de obligaciones mediante derechos o ingresos como garantía, fuente de pago, o ambas, cuyo destino es o fue la realización de inversiones públicas productivas, refinanciamiento, reestructura de deuda pública, gastos, costos, la constitución de reservas relacionadas con la contratación de dichas operaciones y/o en la adquisición o contratación de garantías de pago.



"De conformidad con lo establecido en los artículos 117 de la Constitución Federal, 165 Ter de la Constitución Local y 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los Gobiernos de los Estados están facultados para asumir compromisos de pago o realizar el refinanciamiento o reestructura de sus deudas u obligaciones de pago, incluyendo los gastos y costos relacionados con la formalización de los mismos, así como las reservas que deban constituirse en relación a dichas operaciones, toda vez que tienen por propósito, directo o indirecto, el saneamiento financiero.

"Derivado de lo anterior, la mejora en las finanzas de la entidad podrá formalizarse mediante la reestructura, la cual consistirá en la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas de uno o más financiamientos, y/o el refinanciamiento, el que incluirá la contratación de uno o varios financiamientos, y/o la aceptación del cumplimiento de obligaciones o compromisos de pago, o la modificación a las condiciones de las obligaciones o compromisos de pago adquiridos, que podrán incluir, enunciativa mas no limitativa, la emisión de valores bursátiles, por parte del Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y/o entidad de la administración pública paraestatal, y/o fideicomiso público de estas instancias de gobierno, cuyos recursos se destinen a liquidar y/o modificar, total o parcialmente, una o más obligaciones de pago y/o financiamientos, con el objeto, directo o indirecto, de mejorar las condiciones originalmente pactadas, celebrados por el Estado, las dependencias y/o entidades de la administración pública paraestatal del Estado, y/o los fideicomisos constituidos por estos, en los cuales se hayan afectado, comprometido o aportado, entre otros, derechos o ingresos como garantía, fuente de pago, o ambas, incluyendo aquellas operaciones que no cuenten específicamente con esta aportación o compromiso; sustituyendo, modificando o novando las obligaciones, los compromisos de pago y/o dichos financiamientos originales, por uno o varios financiamientos y/o compromisos de pago de nueva creación o cualquier otro acto que modifique a los existentes, con el mismo o con diferente acreedor o acreedores.

"En este sentido, la obligación de pago y/o la reestructura y/o el refinanciamiento comprenderá la celebración de cualesquiera actos jurídicos que generen deuda pública, directa o indirecta, a cargo del Estado o de cualquier



entidad, organismo o empresa legalmente autorizada o que se autorice para asumir la deuda y que sean celebrados, de manera enunciativa mas no limitativa, con: (a) instituciones financieras de nacionalidad mexicana; o, (b) el gran público inversionista."

"Artículo cuarto. Las obligaciones de pago, financiamientos y aquellas que sean reestructuradas, se deberán pagar en su totalidad en el plazo que negocie con la institución acreditante y/o el acreedor de que se trate, pero en ningún caso podrá exceder de 25 (veinticinco) años, a partir de: (I) tratándose de nuevos financiamientos y obligaciones de pago, la fecha en que el Estado realice la primera disposición de los recursos otorgados o a partir del inicio de la vigencia de la operación, en la inteligencia que el contrato o instrumento que al efecto se celebre deberá precisar el plazo máximo en días y/o meses, y una fecha específica o determinable para el vencimiento del crédito, y/o (II) tratándose de reestructuras o modificaciones a las condiciones originalmente pactadas, la fecha en que surta sus efectos el convenio de la operación que corresponda, en el entendido que los demás plazos, intereses, comisiones, términos y condiciones serán los que se establezcan en el instrumento jurídico que al efecto se celebre."

"Artículo quinto. Se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que afecte en forma irrevocable como fuente y/o garantía de pago de las obligaciones que deriven de las operaciones de las obligaciones de pago, refinanciamiento o reestructura, de las garantías de pago e instrumentos derivados que formalice con sustento en la presente autorización, hasta por el total disponible, de los flujos de recursos que deriven de aportaciones y/o de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan del Fondo General de Participaciones, en términos de lo que dispone el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal (las 'participaciones afectas'), en la inteligencia que la afectación que realice el Estado en términos de lo autorizado en el presente artículo, tendrá efectos desde que se formalice la contratación de los nuevos financiamientos o compromisos de pago o entren en vigor las nuevas condiciones producto de la reestructuración y/o refinanciamiento, y hasta que las obligaciones a su cargo que deriven de las operaciones que formalice con sustento en la presente autorización hayan sido pagadas en su totalidad.



"Se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que afecte en forma irrevocable como fuente y/o garantía de pago de las obligaciones que deriven de los compromisos de pago, de las operaciones de refinanciamiento o reestructura, de las garantías de pago e instrumentos derivados que formalice con sustento en la presente autorización, hasta por el total disponible de los flujos de recursos que deriven de las aportaciones a las que se refiere el artículo 25, fracción VIII de la Ley de Coordinación Fiscal, en los términos del artículo 50 de dicha ley, en la inteligencia que la afectación que realice el Estado en términos de lo autorizado en el presente artículo, tendrá efectos desde que se formalice la contratación de los nuevos financiamientos o entren en vigor las nuevas obligaciones de pago o condiciones producto de la reestructuración, y hasta que las obligaciones a su cargo que deriven de las operaciones que formalice con sustento en la presente autorización hayan sido pagadas en su totalidad."

"Artículo séptimo. Se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y/o sus organismos o empresas autorizadas conforme al artículo primero, de conformidad con la legislación aplicable, contrate con cualquier institución o entidad financiera mexicana o, en su caso, modifique alguno existente, una o más garantías financieras o una o más garantías de pago oportuno u otros mecanismos de respaldo o soporte crediticio, hasta por el 30.00% (treinta por ciento) del monto de cada financiamiento o compromiso de pago que derive de las operaciones de refinanciamiento o reestructura que suscriba con sustento en la presente autorización. El periodo de disposición de las garantías de pago será hasta por 30 años, siendo el que se determine en las operaciones a celebrarse como efecto del presente decreto, pudiendo ser menor, igual o mayor, hasta por 5 años adicionales, al plazo de las obligaciones garantizadas, en caso de resultar beneficios al esquema financiero resultante. Los derechos de disposición del Estado al amparo de las garantías referidas en el presente artículo, podrán ser afectados al patrimonio de cualquier fideicomiso, ya sea maestro, de administración, garantía o fuente de pago."

"Artículo décimo. Se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y/o sus organismos o empresas y/o sus



dependencias o entidades de la administración pública paraestatal del Estado, autorizadas conforme al artículo primero, celebre o modifique las operaciones financieras de cobertura y/o derivados, así como sus renovaciones que se estimen necesarias o convenientes, por el plazo que se considere necesario, a efecto de evitar o disminuir riesgos económicos o financieros que se pudieran derivar de las operaciones que se contraigan o modifiquen con base en este decreto."

En efecto, de la lectura a esos artículos se concluye que el decreto de reestructura y/o refinanciamiento contiene hipótesis que se pueden calificar como normas generales, toda vez que contienen como supuesto toral una serie de autorizaciones extendidas al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para la realización de actos de reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública de esa entidad.

Además, el conjunto de disposiciones que a manera de ejemplo se citaron, le confieren facultades para desarrollar actividades con efectos hacia la colectividad, en donde su observancia es obligatoria; pero sobre todo, se trata de una unidad normativa que no sólo contiene autorizaciones, sino que fija una serie de lineamientos tendentes a obtener resultados en la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública, pues, por ejemplo, en su artículo cuarto, prevé que las obligaciones de pago, y aquellas que sean reestructuradas, se deberán pagar en su totalidad en el plazo que negocie el Poder Ejecutivo con la institución acreedora, pero en ningún caso podrá exceder de veinticinco años, a partir de los distintos supuestos que enumera.

En consecuencia, el decreto de reestructura y/o del refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua sí tiene las características propias de una norma general; es decir, es general y, por tanto, impersonal, ya que se dirige al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, por conducto de la Secretaría de Hacienda, para que efectúe acciones de índole público.

Asimismo, es abstracto, porque sus hipótesis normativas se aplicarán cuantas veces sea necesario para lograr su objetivo, en virtud de que no basta la reestructura y/o refinanciamiento, sino que los supuestos insertos deberán



actualizarse en la medida en que las obligaciones deban cumplirse; y es debido a que su contenido resulta de acatamiento irrestricto para los órganos del gobierno que se ubiquen en los supuestos correlativos.

De acuerdo con lo expuesto, es que no ha lugar a sobreseer en contra del decreto de reestructura y/o refinanciamiento, ya que se trata de una norma de carácter general susceptible de ser analizada a través del medio de control constitucional que nos ocupa.

Las consideraciones sustentadas en este último apartado tienen como precedente lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 108/2015.¹⁷

QUINTO.—Violación en el procedimiento legislativo que culminó con el Decreto Número LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019.

Los promoventes de la acción argumentan que se cometieron violaciones en el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del dictamen de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, en virtud de que no se respetaron los principios básicos de la democracia parlamentaria, es decir, si bien existió iniciativa de ese ordenamiento presentada por el gobernador del Estado y fue turnada a la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública para la elaboración del dictamen correspondiente, así como fue sometido éste a aprobación en el Pleno del Congreso del Estado, también lo es que los diputados no contaron con el tiempo suficiente para conocer y examinar el documento que se sometió a votación.

Agregan que de acuerdo con los artículos 143 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, la Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos

¹⁷ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho.



que serán tratados en cada sesión del Pleno, los que serán publicados en ese medio el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse, entre otros documentos, los dictámenes elaborados por las Comisiones Legislativas del Congreso del Estado; aún más, en la parte final del artículo 146 se expresa que, en caso de que no se cuente con información completa respecto de los asuntos o documentos que habrán de abordarse en la próxima sesión, deberá incluirse una leyenda fundamentada y motivada señalando las razones por las que no se publica determinado dato; y que esta regulación tiene por objetivo que los diputados conozcan los documentos por aprobar con un mínimo de doce horas previas a la discusión del Pleno.

Además de que, al tratarse los dictámenes de documentos elaborados en una comisión legislativa se entiende que los únicos que tienen conocimiento íntegro del asunto son los diputados que conforman las comisiones y no así el resto de legisladores.

Por añadidura aducen que la Mesa Directiva de la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el "ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS Y LA CELEBRACIÓN DE REUNIONES DE LA MESA DIRECTIVA DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL, DE LA LXVI LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.", en cuyo artículo cuarto se prevé que los legisladores deberán enviar a la Secretaría de Asuntos Legislativos, por correo electrónico, el texto completo de las iniciativas, asuntos o cualquier otro documento que tuvieron a bien inscribir en el orden del día de la sesión que habrá de desahogar el Pleno o la Diputación Permanente, a más tardar a las 17:00 horas del día previo a dicha sesión; y que de no enviarse las iniciativas, asuntos o cualquier otro documento en los términos descritos, éstos no se desahogarán en la sesión que corresponda, salvo en determinadas circunstancias.

Regla la anterior que tiene por objetivo garantizar que los diputados tengan debido conocimiento de los documentos por aprobar y así tener la posibilidad de opinar y votar los asuntos correspondientes; en ese contexto, argumentan que para solicitar la inclusión del dictamen de la Ley de Ingresos en el orden del



día de la sesión de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, cualquiera de los integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública debió haber enviado el dictamen aprobado por ésta al correo designado y ello para su inclusión en el orden del día, lo que no se realizó porque no existía dictamen; por tanto, se violentaron los artículos 112, 114, 115 y 116 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, cuyas hipótesis permiten a los legisladores exponer sus opiniones en las sesiones y formular los votos que estimen pertinentes, para lo cual se requiere tener conocimiento previo de los asuntos por desahogar, lo que, insisten, no fue respetado, porque tratándose del dictamen del proyecto de Ley de Ingresos éste no se hizo del conocimiento de los legisladores con la anticipación debida.

En este apartado es necesario aclarar que en el concepto de invalidez que se analiza, es decir, el primero, se alude en general a los vicios del procedimiento legislativo de manera indistinta tanto de la Ley de Ingresos, como del presupuesto de egresos; sin embargo, las consideraciones que a continuación se formulan sólo se entienden referidas a la ley, ya que respecto del otro acto este Tribunal Pleno decidió su sobreseimiento.

Ahora bien, sobre el problema planteado, este Tribunal Constitucional, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma; de suerte tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; así como que pueden existir violaciones de esa misma naturaleza que por su entidad no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del Órgano Legislativo y publicada oficialmente. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro y texto:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.—Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por



ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIV, agosto de 2001, P./J. 94/2001, página 438, registro digital: 188907)

De igual forma, este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo planteadas en una acción de inconstitucionalidad tienen poder invalidatorio por afectar el principio de representación legislativa y de libre discusión de las normas, contenidos en la Constitución Federal, es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares se enumeran a continuación:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,



3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Lo descrito encuentra sustento en la tesis P. L/2008, de título y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.—Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como



por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada, Tomo XXVII, junio de 2008, P. L/2008, página 717, registro digital: 169437)

De lo expuesto se tiene la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, la Constitución Federal impone ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas; de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas; de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues, finalmente, aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:

1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,

2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

En otras palabras, la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.

Por otra parte, se requiere formular una descripción del procedimiento legislativo que antecedió al decreto cuestionado, con apoyo en las constancias que conforman la presente acción, de donde se obtiene lo siguiente:

1. El Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, ante el Congreso del Estado, la iniciativa

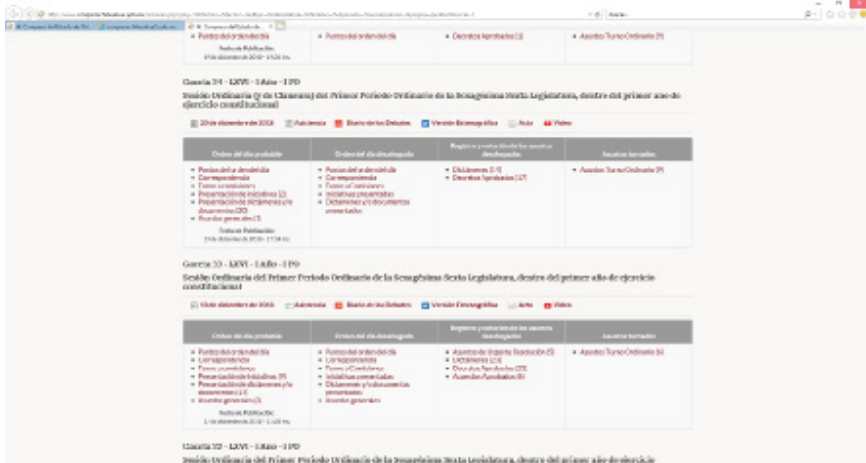


de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de ese Estado para el ejercicio fiscal 2019, con apoyo en los artículos 68, fracción II y 93, fracciones VI y IX, de la Constitución Política de la entidad.

2. Esa iniciativa fue turnada el tres de diciembre siguiente a la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública; y sus integrantes celebraron diversas reuniones de trabajo, los días cuatro, siete, doce y trece de diciembre de dos mil dieciocho.¹⁸

3. La Comisión culminó sus labores con la aprobación del dictamen de la Ley de Ingresos en reunión de diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho,¹⁹ documento que se identifica con el número DCPHP/05/2018.

4. En las fojas mil trece y mil catorce del cuaderno de pruebas del medio de control constitucional que nos ocupa se agregó una impresión de la captura de pantalla de la página de Internet del Congreso del Estado de Chihuahua, concretamente de la gaceta identificada con el número 34 - LXVI - I Año - I PO, de la que se lee lo siguiente:

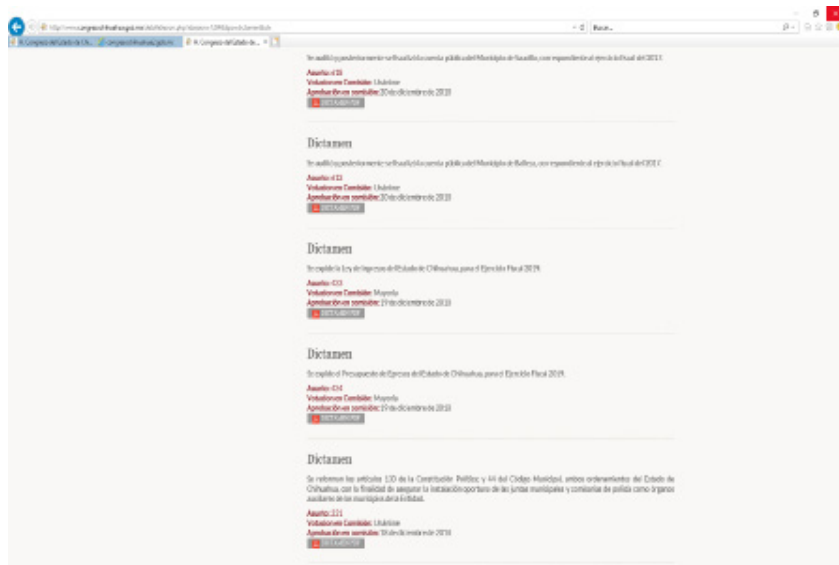


¹⁸ Fojas mil treinta y cinco a mil cuarenta y cuatro; mil cuarenta y siete a mil cuarenta y ocho; mil cincuenta y uno a mil cincuenta y nueve; y, mil sesenta a mil sesenta y nueve del cuaderno de pruebas de la acción.

¹⁹ Fojas mil setenta y dos a mil ochenta y seis, ibídem.



Cabe agregar que entre los documentos a discutir que conforman el orden del día, se encuentra el dictamen DCPHP/05/2018 correspondiente a la iniciativa de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, el cual se puede consultar en la propia página, según lo siguiente:





5. El dictamen en cuestión, según se observa de lo anterior, se agregó al orden del día de la sesión ordinaria de veinte de diciembre siguiente; y del Diario de Debates identificado con el número 34 de esa fecha²⁰ se obtiene lo siguiente:

"... El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente.

"P.A.N.: Proce ...

"Continuando con la presentación de dictámenes se concede el uso de la palabra al diputado Jesús Alberto Valenciano García, para que en representación de la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, presente al Pleno el primer dictamen que han preparado.

"El C. Dip. Jesús Alberto Valenciano García.

"P.A.N.: Buenos días.

"La Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción II de la Constitución Política; 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, todos del Estado de Chihuahua, somete a la consideración del Pleno el presente dictamen.

"Diputado presidente, dada la importancia de los asuntos que se van a votar, se hace necesario que el Pleno se pronuncie respecto a si ... a que se permita la dispensa de la lectura en el entendido que el texto íntegro se incorporará en el Diario de los Debates, por lo que le solicito a esta presidencia se sirva someter a consideración del Pleno, esta solicitud.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente.

"P.A.N.: Con gusto, diputado.

²⁰ Fojas ciento ocho a doscientos veintidós de la acción de inconstitucionalidad.



"Le solicito a la diputada Carmen Rocío González Alonso, someta a consideración del Pleno la propuesta del diputado Valenciano, en el sentido de que el dictamen se obvie la lectura del total de la exposición de motivos y proceda a la votación.

"Adelante ... es que todavía no ... bueno, vamos a votar que si se acepta.

"El C. Dip. Omar Bazán Flores. P.R.I.: Primeramente, obviamente a favor de ahorita en la votación pero de qué dictamen, es ya práctica parlamentaria no tener dictamen, votamos o votaron la nueva deuda de Chihuahua sin dictamen y ahorita están queriendo votar, no tenemos conocimiento las diputadas y los diputados del dictamen presentado en tiempo y forma al Pleno, están leyendo un dictamen, están pidiendo dispensa del dictamen, no tenemos el dictamen en nuestras manos.

"Entonces queremos que primero nos entreguen el dictamen, después pidan la dispensa de no leerlo para poderlo examinar, porque están votando a vapor todo y sin tener conocimiento de lo que se está votando.

"Si nos pueden entregar el dictamen primero.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente.

"P.A.N.: Gracias, diputado.

"Se sirva por favor proceder, diputada.

"La C. Dip. Carmen Rocío González Alonso, Segunda Secretaria. P.A.N.: Por instrucciones de la presidencia, pregunto a las y los Diputados, respecto de la solicitud presentada por el diputado Jesús Alberto Valenciano García, favor de expresar el sentido de su voto presionando el botón correspondiente en la pantalla.

"Se abre el sistema electrónico de voto.

"Quienes estén por la afirmativa.



"Los CC. Diputados: [El registro electrónico muestra el voto a favor de Luis Alberto Aguilar Lozoya (P.A.N.), Fernando Álvarez Monje (P.A.N.), Georgina Alejandra Bujanda Ríos (P.A.N.), Anna Elizabeth Chávez Mata (P.R.I.), René Frías Bencomo (P.N.A.), Blanca Gámez Gutiérrez (P.A.N.), Alejandro Gloria González (P.V.E.M.), Carmen Rocío González Alonso (P.A.N.), Miguel Francisco La Torre Sáenz (P.A.N.), Martha Josefina Lemus Gurrola (P.E.S.), Amelia Deyanira Ozaeta Díaz (P.T.), Lorenzo Arturo Parga Amado (M.C.), Rocio Guadalupe Sarmiento Rufino (M.C.), Jorge Carlos Soto Prieto (P.A.N.), Marisela Terrazas Muñoz (P.A.N.), Jesús Alberto Valenciano García (P.A.N.), Jesús Velázquez Rodríguez (P.R.I.) y Jesús Villarreal Macías (P.A.N.)]

"La C. Dip. Carmen Rocío González Alonso, segunda secretaria. P.A.N.: Quienes estén por la negativa.

"[El registro electrónico muestra el voto en contra de Omar Bazán Flores (P.R.I.), Benjamín Carrera Chávez (Morena), Miguel Ángel Colunga Martínez (Morena), Francisco Humberto Chávez Herrera (Morena), Gustavo De la Rosa Hickerson (Morena), Ana Carmen Estrada García (Morena), Rosa Isela Gaytán Díaz (P.R.I.), Obed Lara Chávez (P.E.S.), Janet Francis Mendoza Berber (Morena), Leticia Ochoa Martínez (Morena) y Lourdes Beatriz Valle Armendáriz (Morena)]

"Quienes se abstengan.

"[No se registra manifestación alguna por parte de los legisladores].

"[4 no registrados de las y los legisladores: Rubén Aguilar Jiménez (P.T.), Patricia Gloria Jurado Alonso (P.A.N.), Misael Máynez Cano (P.E.S.) y Marisela Sáenz Moriel (P.E.S.)]

"Se cierra el sistema electrónico de votación.

"Informo a la presidencia que se obtuvieron 18 votos a favor, incluido el del diputado Jesús Valenciano, 11 votos en contra y cero abstenciones, 5 votos no registrados de las y los diputados presentes.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputada.



"Se aprueba la moción del diputado Valenciano.

"Proceda, diputado.

"El C. Dip. Jesús Alberto Valenciano García. P.A.N.: gracias, diputado presidente.

"I. Con fecha treinta de noviembre del año dos mil dieciocho, el ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, licenciado Javier Corral Jurado, presentó la iniciativa de Ley de Ingresos del proyecto de presu ... y del proyecto de presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2019, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 68, fracción II y 93, fracciones VI y IX de la Constitución Política, para su examen, discusión, y en su caso, aprobación.

"II. La presidencia del H. Congreso del Estado, con fecha tres de diciembre del año en curso y en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a esta Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, la iniciativa de mérito a efecto de proceder al examen, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

"1. El H. Congreso del Estado, a través de esta Comisión de Dictamen Legislativo, es competente para conocer y resolver sobre la iniciativa de ante ... sobre la iniciativa de antecedentes.

"En razón de lo antes expuesto, esta Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, no cuenta ... no encuentra obstáculo legal alguno para dar curso a la iniciativa, por lo que, se somete a la consideración de esta honorable Asamblea el presente dictamen ... el siguiente proyecto de

"Decreto

"Artículo único. Se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2019 para quedar redactada de la siguiente manera:



"Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019.

"(Se transcribe)

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Procederemos a anotar en los oradores que ... a favor... favor de indicar a favor y contra, el diputado Omar Bazán, diputado Carrera, diputado De la Rosa.

"Diputado De la Rosa, su ...

"Diputada ... contra.

"Los que van a ... ¿quiénes van a favor?

"Por favor anotarse.

"Por favor, si es tan amable el diputado Omar Bazán, primer lugar.

"El C. Dip. Omar Bazán Flores.—P.R.I.:

"Primeramente, señor presidente, para dejar manifiesto en este Pleno, en esta Soberanía, que el Partido Revolucionario Institucional, va en contra de los nuevos impuestos, va a (sic) en contra ... permítame el dictamen para poderlos decir.

"Lamentablemente no hay dictamen, no está en la gaceta, no nos lo presentaron, es un albazó para los chihuahuenses.

"Votaremos en contra de estos nuevos impuestos, de todo lo que se están presentando el día de hoy.

"Es todo, señor presidente.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.



"El C. Dip. Fernando Álvarez Monje.—P.A.N.: Está en la gaceta.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Sí, hay la aclaración de que la gaceta se publicó el día de ayer y todos los ...

"Adelante, diputado.

"El C. Dip. Fernando Álvarez Monje. P.A.N.: Digo, está en la Gaceta Parlamentaria, nomás que quede asentado en el acta que lo que dice el diputado Bazán es una mentira, está perfectamente en el trámite parlamentario que se conoce por esta Legislatura y todas las anteriores.

"Es cuanto, diputado.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Tiene la palabra el diputado Carrera.

"El C. Dip. Benjamín Carrera Chávez. Morena: Con su permiso, diputado presidente.

"Buenos días, compañeros, compañeras, público que nos acompaña.

"No están todos los que tienen que estar, ahí afuera dejaron a los que realmente mandan, no los dejaron entrar, a la que dicen aquí varios y se llenan la boca diciendo que es la casa del pueblo; sin embargo no dejan entrar al pueblo a su casa, cosas de la vida.

"Muy bien.

"Hoy me presento aquí en esta tribuna, a nombre de la fracción parlamentaria de Morena, para dar a conocer a la sociedad chihuahuense nuestro posicionamiento con relación a la Ley de Ingresos del 2019 que hoy estamos aquí votando.



"Primero lo tengo que resaltar, que otra vez tenemos un déficit o se contempla un déficit de alrededor de 2,600 millones de pesos, otra vez más, insisten en gastar más recursos de los que tienen o de los que se van a adquirir.

"Ya en estos tres años si acumulamos el déficit, van a hacer 9 mil millones de pesos, ya les comenté la ocasión anterior que estuve aquí, que eso se va a convertir en deuda, llámele como quieran pero se va a convertir en deuda.

"Hay un problema compañeros, si seguimos administrando presupuestos deficitarios, vamos a tener consecuencias y dentro de un año o menos otra vez va a estarse quejando de que no hay recursos para pagar las nóminas, se van a estar quejando que San Andrés no les está resolviendo la problemática.

"Se van a estar quejando, nos van a estar echando la culpa al presidente de la República.

"Hoy estamos viendo este reflejo de administrar un gobierno deficitario, los médicos, las enfermeras, se están manifestando, no les están pegando (sic) sus prestaciones y sus salarios, tenemos una economía chihuahuense deprimida, sin obra pública, lastimada por la inseguridad.

"Ya no somos un referente nacional de cosas positivas, ahora es de puras cosas negativas.

"Bien, en la sesión anterior, en esa discusión que se hizo sobre la famosa reestructuración, se hizo un debate sobre esta reestructura; sin embargo, lograron aprobarlo, planchando, no tomando en cuenta los argumentos de la bancada de Morena y ni algunos otros diputados y nunca dejaron en claro cuál fue el beneficio que tendrá esa reestructura.

"Manejaron, según ustedes, que esa reducción era por culpa de una reducción en el presupuesto de egresos de la Federación y que no le daba a Chihuahua una cantidad de dinero.

"Bueno, lo que pasa es que ahora están aprobando una Ley de Ingresos con un incremento en las participaciones federales de más de 3 mil millones de pesos y en aportaciones de casi mil millones de pesos.



"Si comparamos estos montos, con el beneficio de la ... aquella larga discusión de la famosa reestructura, de la reestructura de la reestructura de la reestructura, resulta que los ingresos adicionales para el Estado de Chihuahua, son mayores en esta Ley de Ingresos.

"Muy bien, además en esta iniciativa de ley de Ingresos que pretenden que votamos (sic), no están tomando para (sic) en cuenta en nada las propuestas ni de los ciudadanos ni de Morena y les doy nada más algunos ejemplos.

"Las licencias de conducir permanente, la no caducidad de las actas de nacimiento, así como un cobro justo en la revalidación vehicular.

"Estímulos que pueden ayudar bastante en la economía de los chihuahuenses y que no ponen para nada en riesgo las finanzas estatales como aquí se ha estado dicho (sic).

"Muy bien, termino diciendo que para la bancada de Morena, vamos a seguir insistiendo en un presupuesto ... una Ley de Ingresos adecuada, donde deduzcamos el déficit.

"Yo lo planteo aquí, necesitamos ahorrar no quisieron ahorrar ni siquiera en el presupuesto del Congreso del Estado, mucho menos hacia allá afuera.

"Muchas gracias.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Diputado De la Rosa.

"El C. Dip. Gustavo De la Rosa Hickerson. Morena: Insistiendo en que al no haber dictamen, estos actos inmediatos posteriores son nulos.

"Nosotros no podemos votar las iniciativas, tenemos que votar los dictámenes y para votar los dictámenes es indispensable conocerlos, cuando no se conocen los dictámenes, todos los actos son nulos.



"Quiere decir compañeros que hay que ser cuidadosos, de verdad, hay que ser cuidadosos, van a tener una ley tachada de nulidad, una ley que se va a impugnar, todo mundo va a poder presentar amparos porque esta ley fue votada de manera irregular, nosotros no podemos votar lo que no conocemos.

"Yo propongo que seamos cuidadosos, que retiren el dictamen y que lo votemos mañana o que lo votemos hoy en la tarde para tener tiempo de que nosotros podamos leer y estudiar el dictamen.

"Éste es un acto nulo, es un acto tachado de nulidad y los amparos no van a faltar, no podemos hacer actos ilegales, nada más podemos hacer lo que la ley nos autoriza y a nosotros nos autoriza a votar los dictámenes, no nos autoriza a votar las iniciativas, por favor, con toda la confianza, yo no estoy en contra del dictamen, si lo conociera me pudiera reservar un artículo y un anexo, pero lo que conozco es la iniciativa y yo no me puedo reservar un artículo y un anexo de la iniciativa, necesita ser del dictamen.

"Es por eso que de verdad, sinceramente, cuando un grupo logra la mayoría -inclusive- con prácticas dudosas, inclusive cuando se logra la mayoría, no se pueden cometer actos ilegítimos, ilegales, porque está tachado de nulidad.

"Entonces, yo sí quiero nada más para dejar constancia, de que hay en la Ley de Ingresos hay un ... en la iniciativa de la Ley de Ingresos y en la Ley de Ingresos del 2018, hay un enorme error, un enorme error.

"Miren ustedes, el enorme error que hay en la ini ... en la Ley de 2018 es el siguiente:

"Se establece un impuesto sobre nómina del 2%, la mano de obra es una mercancía que compran los empleadores y todas las mercancías que están en el mercado y la mano de obra está en el mercado internacional por eso se compra más barata en México que en Estados Unidos.

"La mano de obra como mercancía en el mercado internacional, es la principal mercancía que vende el Estado de Chihuahua y se le carga a la mano de obra un impuesto del 2% pero; sin embargo, todo lo que nosotros ... todas las



otras mercancías que compramos en el mercado, nos han venido cargando un 16% y ahora nos van a reducir al 8%.

"Con el 2% del impuesto sobre nómina, el Estado viene recibiendo alrededor de 2,900 a 3 mil millones de pesos más que el déficit.

"Si elevamos el impuesto sobre nómina del 2% al 4% el Estado tendría un ingreso adicional de 3,203 millones de pesos, es decir, de un solo golpe, superaría todo el déficit.

"Los patrones, los empleadores, nada más en la diferencia del dólar ... de lo que costaba el dólar al principio (sic) del año y lo que cuesta el dólar ahorita, tuvieron un ahorro del 5%, están pagando 5% menos de dinero líquido por los salarios.

"Entonces, plantear que para este año aporten un 4% de la nómina que pagan, es pedirles que simplemente colabore, cooperen con la crisis del Estado, con la crisis que estamos viviendo.

"Ellos en un solo golpe borrarían el déficit, de una sola y no perderían absolutamente nada.

"¿Saben ustedes cuánto paga por día con el nuevo salario de 100 pesos cuánto va a pagar de impuestos sobre nómina una empresa por cada trabajador?

"Va a pagar 2 pesos, 2 pesos.

"Todos los que tenemos negocios sabemos que lo que pagamos de impuestos sobre nómina son cacahuates, comparado con el impuesto sobre la renta con los otros impuestos.

"De verdad, la propuesta y no es una propuesta anticapitalista, ni antiimperialista, si no es una propuesta simplemente de que los que ganan más colaboren y los que ganan menos pues colaboren con lo menos que ganan.

"Compañeros, pero cómo, les pregunto, cómo puedo hacer una propuesta legal en ese sentido, razonable, que resuelve de un solo golpe el déficit, que



estoy convencido y súper seguro que los empresarios pudieran, estarían de acuerdo en entender el fenómeno y entender cómo ayudarían a Chihuahua.

"¿Cómo puedo hacer esa propuesta si no conozco el dictamen?"

"Por eso es nulo una votación de esta naturaleza.

"No se puede ... es como en un juicio, en un juicio no se puede someter a votación del Tribunal Colegiado una propuesta de dictamen, tiene que ser el dictamen de la ponencia, no se puede someter el borrador del dictamen y la iniciativa es un borrador de dictamen y si hacemos eso, violamos la ley, dejamos descubierta totalmente al Gobierno y a la mejor pediré licencia para dedicarme a mi despacho, porque verdaderamente nos va a ir bien.

"Gracias.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Diputado Máynez.

"El C. Dip. Misael Máynez Cano. P.E.S.: Gracias, presidente.

"Con el permiso de mis compañeros diputados, me voy a permitir relatarles lo que sucedió ayer en la Comisión de Presupuesto, porque siento que a algunos de los compañeros a lo mejor no les han platicado y yo quisiera ser muy enfático porque lo he sostenido aquí muchísimas veces, yo creo que tenemos que ser, primero, responsables y segundo, congruentes.

"No podemos en este momento, decir que no existe dictamen cuando estuvieron representadas un gran número de fracciones de la comisión, particularmente la fracción de Morena a través del diputado Colunga y quiero relatarles qué fue lo que sucedió ayer en esa comisión.

"Cuando nos reunimos y tocamos el tema referente a la Ley de Ingresos, el diputado Colunga no hizo observación alguna, yo hice la observación respecto al replaqueo, porque insisto, yo les dije a la gente del Retén Ciudadano que



quería votar en contra si se mantenían las condiciones actuales y propuse que se disminuyera el porcentaje, a lo que el diputado Colunga, dijo: Yo también quería proponer eso.

"Estoy relatando lo que sucedió en la comisión y si alguien tiene otra versión pues que me desmienta o que pongan el video, verdad, porque ahí va estar grabado.

"Yo propuse estrictamente bajar las tasas del replaqueo porque era un compromiso con el retén ciudadano.

"El diputado Colunga se suma y dice: Yo también quería plantear eso.

"Hubo una coincidencia, propusimos que se aplazara por todo un año el descuento de los vehículos con antigüedad superior a los 20 años para que quedara permanente el costo de los 700 pesos.

"Una vez aclarado estrictamente ese punto, no hubo ni otro punto tocado sobre la Ley de Ingresos, pasamos a su votación y fue aprobada por unanimidad y ahí está el video, cuando entramos a la discusión del presupuesto, propiamente.

"Ahora sí en el presupuesto, también debo mencionar que se tocaron tres temas. Uno de ellos, lo propuso el diputado Gloria, que propuso que le quitáramos al Fondo del Gobierno Digital, 15 millones de pesos y lo pasáramos en apoyos al campo dado el abandono en el cual quedó el campo por la propuesta del presupuesto de egresos de la Federación.

"Y aquí rescato, el 60% de los Municipios al menos –perdón– 60 Municipios, al menos 60, su principal actividad es el campo y el que no haya apoyo por parte del Gobierno Federal para el campo es un verdadero espaldarazo... nos da la espalda completamente al Estado de Chihuahua el Gobierno Federal.

"Y a mí me puede mucho que el discurso de la fracción de Morena, en vez de defender que haya más recurso para el Estado, le están dando la espalda y encima no lo pelean; y encima de todo el delegado federal en vez de pelear por



más recursos para el Estado, pues sigue metiendo la mano aquí en el Congreso y dándoles línea a la bancada de Morena, eso me parece vergonzoso, lo tengo que sostener así.

"Entonces, relato ... continuó con el relato de la comisión.

"En el presupuesto de egresos, no hubo ninguna otra observación por parte del diputado Colunga, no la hubo y ahí está el video.

"Yo propuse que en el caso particular del Ficosec se destinara la variación que hubo del 2018 al 2019 que son 17 millones 600 mil pesos, estuvieran etiquetados para que el Ficosec ese recurso lo utilizara estrictamente en programas de deporte no operativo, en programa que sean de deporte como una acción preventiva y que encaja en el mismo propósito de ese fideicomiso lo cual se aprobó ahí mismo en la comisión.

"Seguido de eso también se propuso y se aprobó, que se destinaran 5 millones de pesos adicionales al Instituto Chihuahuense del Deporte, como una bolsa para apoyar a todos los deportistas que van a competir y a representar al Estado de Chihuahua a competencias nacionales o internacionales y también se aprobó en la comisión.

"Éstas fueron las modificaciones que hicimos en el presupuesto y que hicimos en la Ley de Ingresos.

"El dictamen se elaboró, se votó y se aprobó en la comisión.

"Entonces, yo les informo porque ahorita dicen que no hay dictamen, pues nomás los pongo al tanto, se reunió la comisión, votamos los puntos, se elaboró el dictamen, vimos los rubros en los cuales se había generado ahorrado (sic) y vimos los puntos en los cuales se iba a modificar que son los que les estoy platicando.

"Si alguien de ustedes no los conocía, bueno, nada más es para que tengan la información, esa fue la variación a broso (sic) modo que hubo en la Comisión de Presupuesto.



"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Permítanle que termine, por favor.

"El C. Dip. Misael Máynez Cano. P.E.S.: Y si no me creen, pues lo invito a que pongamos el video, hombre, así de sencillo, porque ahí está, verdad.

"Entonces ...

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Por favor, si permiten terminar al diputado, por favor.

"El C. Dip. Misael Máynez Cano. P.E.S.: Nada más –insisto– esos fueron los temas que tocamos en la Comisión de Presupuesto el día de ayer ... hoy.

"Esa fue la ...

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente.

"P.A.N.: Les va a tocar su oportunidad, por favor, diputados.

"El C. Dip. Misael Máynez Cano. P.E.S.: Se hizo el dictamen que estamos votando.

"Muchas gracias, presidente.

"Es cuanto.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputados.

"No estaba en la lista pero por ... alusiones vamos a cederle la palabra al diputado Colunga y vamos a cerrar con la diputada Ochoa y el diputado Álvarez.

"El C. Dip. Miguel Ángel Colunga Martínez. Morena: Miren compañeros, creo que tenemos que ser muy responsables y muy transparentes, hay que ser coherentes con lo que decimos y con lo que hacemos.



"Afortunadamente ... afortunadamente, todas, todas las reuniones de la comisión están grabadas, casualmente no las (sic) han subido esos videos, hay que subirlos, para que vean lo que discutió en la comisión.

"Entonces yo le pediría aquí a la presidencia del Congreso, que suba los videos de las sesiones ... de las últimas sesiones de la Comisión de Presupuesto, que lo suban para que quede claridad en las diferentes posiciones que hemos estado tomando en la comisión, que lo suban.

"Hoy todavía, quiero decirles, mandan las citatorias a reunión a las 12 de la noche, a esa hora llegan para citar a otro día en la mañana.

"Hoy nos citó a reunión de Comisión de Presupuesto, precisamente para revisar la Ley de Ingresos, hoy tuvimos reunión en la mañana, que (sic) nos juntó con la Junta de Coordinación Política, Comisión de Presupuesto y sesión del Pleno, al mismo tiempo todo, al mismo tiempo.

"Yo pediría que suban esos videos, el diputado Misael no estuvo en la reunión de la mañana, no estuvo, él no participó y vimos precisamente la Ley de Ingresos porque los acuerdos que se tomaron ayer de los cuales yo voté en contra, se tuvieron que ratificar el día de hoy, el día de hoy y usted no estuvo diputado, usted no estuvo.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"El C. Dip. Miguel Ángel Colunga Martínez. Morena: Segundo, segundo, como Grupo Parlamentario de Morena, como grupo, hemos mantenido la posición en tres sentidos en relación a la Ley de Ingresos y es un planteamiento que hemos mantenido y ahora resulta que se lo quiere adjudicar el diputado.

"O sea, nosotros dijimos que íbamos por la ... que bajara la revalidación vehicular, hicimos compromisos públicos con las organizaciones que defienden este tema, los hicimos, hay videos también, hay videos de esas reuniones, yo también voy a solicitar que pongan esos videos donde se establecieron los compromisos con las organizaciones para que la gente después allá afuera, no nosotros, no nosotros, sino la gente de allá afuera vea cuáles son las posiciones que sus representantes estamos tomando.



"Y vemos quien ha sido coherente y consecuente con lo que dice y con lo que hace.

"Entonces, yo también pediría que esos videos de esas reuniones que el ... que el Congreso los tiene, que el Congreso los tiene, porque fueron reuniones con la Comisión de Presupuesto y donde hubo compromisos públicos que íbamos a bajar la revalidación vehicular.

"Segundo, el planteamiento, el tema de las licencias de conducir que tuviera una vigencia permanente, eso lo hemos estado haciendo y lo hemos estado señalando.

"El tema de las actas de nacimiento, que no tengan caducidad a los tres meses, porque implica costos para la ciudadanía, eso lo hemos estado planteando.

"O sea, no hubo modificaciones sustanciales no las hubo, por eso yo voté en contra en la Comisión de Presupuesto y ahí está el video, o sea, yo voté en contra, los compañeros somos 5 de la comisión, ¿Cuál ha sido la actitud de los compañeros? Ya me llaman el negativo.

"O sea, por defender los intereses de la ciudadanía, por defender los intereses del pueblo me dicen el negativo, así se expresan al momento de ir a votar, me dicen el negativo; o sea, no es el negativo, sino es que no estamos de acuerdo con lo que están planteando.

"Entonces yo les pediría a mis compañeras, a mis compañeros diputados, reflexionemos hombre y nuevamente ... nuevamente les digo, ¿cuál es la prisa de sacar las cosas de esta manera?

"¿Cuál es la prisa?

"O sea, por favor, entreguen los documentos, que se entreguen a cada diputada, a cada diputada (sic), que se entreguen, que nos den un receso, si es posible para analizarlo, es más puede ser hoy mismo en la tarde, que nos den un tiempo, que lo revisemos y reanudamos la sesión en la tarde y lo votamos, o sea, cuál es el problema o cuál es la prisa.



"Muchas gracias, presidente.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Nada más quiero hacer una aclaración, que todos los videos de las comisiones se están subiendo a las páginas de transparencia para que ... ahí lo pueden consultar, esos quedan registrados en la página de transparencia.

"Vamos a continuar con el orden registrado, termina la discusión con la participación del diputado Álvarez Monje.

"Diputado, si me permite, vamos a cederle por alusiones nada más al diputado Máynez y continuaría.

"Sí, adelante.

"El C. Dip. Misael Máynez Cano. P.E.S.: No voy a aludir a nadie como me dice mi Chuy para que no digan otra vez que por alusión.

"Nada más quiero decir por alusión personal.

"Yo les relaté lo que sucedió en la comisión el día de ayer, porque efectivamente tiene razón, yo no estuve en la comisión de hoy porque se empalmó con la JUCOPO y también tenía que estar en la JUCOPO y todos hemos faltado a alguna comisión porque se nos ha empalmado, ya estaba votado el dictamen de la Ley de Ingresos y del presupuesto.

"Yo lo único que quiero hacer hincapié es que no se vale que en la comisión no presenten los puntos y no digan las cosas y que aquí en tribuna sí quieran venir a plantearlas, porque si vemos el video de la reunión de ayer en la comisión, quien planteó el punto del asunto de la revalidación vehicular fue su servidor y no es que quiera colgarme nada, porque no me interesa colgarme nada, quien lo planteó fui yo, les gusto (sic) o no le guste reconocerlo, que ya después lo haya avalado, le doy toda la razón porque así fue, yo por eso lo dije, les voy a platicar lo que sucedió en la comisión y en esa comisión quien planteó que se reconsiderara la revalidación vehicular se llama Misael Máynez, les guste o no les guste y no es bandera política, ahí está el video, yo lo replantee.



"Segundo, me parece absurdo, plenamente absurdo, que vengan aquí a quererse ganarse el aplauso de su bancada cuando en la comisión no presentan los temas y no debate, porque varias votaciones tuvimos que revertirlas, porque hasta en cuanto íbamos a votar se les ocurría decir: Ah, me falta incluir no sé qué cosa.

"Al final, sí le decíamos el negativo porque ahora resulta qué más va a querer poner antes de que votemos, verdad, qué más decimos antes de que vote-mos, porque siempre al final ... al final, tenía que agregar algo.

"Cuando hay espacio de debate, cuando hay oportunidad de presentar ideas, cuando no estamos negando nada y si quieren revisar el dictamen, reví-senlo, pues si no hay nada oscuro aquí.

"Lo único que estoy pidiendo es seriedad, si se revisa el dictamen y se vota y se está de acuerdo en la comisión o presenta los temas o como dice la frase, hable ahora o calle para siempre.

"Cómo es posible que en la mesa no dice nada y en el Pleno viene a hacer-se el valiente y conste que no he dicho ningún nombre, no estoy aludiendo a nadie, eh.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"El C. Dip. Misael Máynez Cano. P.E.S.: Entonces, lo único que aclaro es, si en la comisión no presentan los puntos pues no los quieran venir a subir aquí, hombre.

"Seamos congruentes en la comisión y yo insisto, veamos el video del día de ayer para que vean quien habló, quien presentó, quien debatió e insisto, el campo va a tener más recurso, gracias a que el diputado Gloria lo pidió porque ni eso pidió ninguna otra parte de la comisión, el único que pidió apoyo recono-ciendo el abandono del Gobierno Federal para el campo, se llama diputado Alejandro Gloria, es el único y el único que pidió apoyo para el deporte, lo quie-ra reconocer o no, se llama Misael Máynez, ni modo.



"Si quiere venir a ganarse aplausos aquí presente las cosas en la comisión.

"Es cuanto, diputado.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Ya son muchas alusiones, diputado, ahorita va a alucir (sic) a alguien más y vamos a terminar aquí.

"Adelante.

"El C. Dip. Miguel Ángel Colunga Martínez. Morena: Bueno compañeras, miren, dicen que en los hechos nos conocerán y creo que una cosa es decir las cosas y otras hacerlas, yo creo que valen más los hechos que lo que se dice y en ese sentido falta coherencia y falta ser más consecuente.

"Entonces me parece que la posición de nosotros ha sido pública, la hemos hablado con la gente afuera.

"Yo sé que ... públicamente si subimos los videos, públicamente en una actitud de decir que están con la gente, hubo algún diputado, hubo alguno que se comprometió a que la revalidación vehicular fuera permanentemente de 500 pesos y ahí está el video ... y está el video.

"Entonces si fuera uno consecuente, si yo lo hubiera dicho, yo me mantendría en esa posición y si este Congreso no lo autoriza entonces votaría en contra, porque ya estableció (sic) un compromiso.

"Entonces si el compromiso no se está cumpliendo, pues entonces tengo que votar en contra.

"Entonces yo le pediría a esos diputados que se comprometieron con la gente de plantear la revalidación en 500 pesos no va a aparecer en la Ley de Ingresos de esa manera, no va a ser así, no va a ser así.



"Yo por eso lo voy a votar en contra y yo sí voy a tener cara para decirle a la ciudadanía que el compromiso que establecí lo defendí, lo defendí en la tribuna y lo voy a seguir definiendo (sic) donde sea.

"Y por eso, si no aparece en la ley de ingresos pues voy a votar en contra y les voy a pedir a mis compañeras y a mis compañeros diputados que voten en contra esta Ley de Ingresos, primero.

"Segundo, reitero la petición, entreguen la información, abramos un receso, vayamos a analizarlo y volvamos a reunirnos para ver el tema de la Ley de Ingresos.

"Muchas gracias.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.

"Finalmente se concede el uso de la palabra al diputado Álvarez.

"Vamos a votarla ... hasta participaciones, diputado.

"El C. Dip. Fernando Álvarez Monje. P.A.N.: Bueno, gracias, presidente.

"Compañeras y compañeros.

"Voy a hacer un breve resumen de lo que ha ocurrido y porqué estamos en esta fecha del día de hoy a punto de votar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.

"Todos ustedes saben, que el día 30 de noviembre se entregó la iniciativa por parte del Ejecutivo a esta Soberanía para efecto de empezar el estudio y análisis de justamente lo que vamos a votar el día de hoy.

"O sea, no hay un albazo como aquí se ha mencionado por alguno de los diputados que hicieron uso de la voz y, por lo tanto, derivado de esa iniciativa se consensó por parte de todos nosotros las respectivas comparecencias de los titulares de las diferentes Secretarías que se definieron entre todos nosotros,



siete, para ser exactos y ahí estuvimos todos los que quisimos atender esas comparecencias para justamente ir desmenuzando este proyecto de iniciativa que nos mandó el Ejecutivo y ahí también hay muchos videos y hay muchas participaciones de todos y cada uno de nosotros.

"Esas comparecencias, compañeros, no voy a aludir a nadie porque luego aquí se hace esto muy largo, estas comparecencias eran justamente para despejar las dudas, aclarar los comentarios respecto del planteamiento de los números que ahí se presentaron, tanto en el proyecto de ley de ingresos como en el presupuesto de egresos, entonces no hay ningún albazo, es prácticamente un documento público que se está traduciendo hoy en un dictamen al cual se le ha modificado en un (sic) parte, digamos significativa para algunos a lo mejor para otros no como quisieran pero se atendió.

"Para allá voy, diputado, para allá voy.

"El dictamen contiene prácticamente la iniciativa de ley. Esa iniciativa de ley que procesó la Comisión de Presupuesto que aquí ya comentó el diputado Máynez y, por supuesto, el diputado Valenciano, integró algunas modificaciones adicionales en la ...

"¡Escúchame!

"Es exactamente ...

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Por favor, si permiten que termine el diputado, por favor.

"El C. Dip. Fernando Álvarez Monje. P.A.N.: Sí, tiene razón, presidente.

"El día de ayer, en sus correos, de todos ustedes, a las 5:26, más menos, se les notificó ese dictamen que está también integrado en la Gaceta Parlamentaria, que ustedes no lean o no hagan su tarea, es otra cosa.

"Desde el día de ayer –insisto– y lo puedo revisar, en cada uno de sus correos, todos, tienen ese proyecto de dictamen que hoy se va a votar.



"Hoy en la mañana, efectivamente, se hizo una modificación del ... una décima ... una décima, es más, ni siquiera llega a una décima porcentual del total de lo que confiere a la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos ni a eso llega.

"Y para eso están las comisiones para preparar, el contenido general del dictamen, en el 99.99% es lo que está en sus correos desde el día de ayer y que se discutió en las respectivas comparecencias cuando vinieron los titulares de las diferentes dependencias, así es que no digan que no hay una ... conocimiento de causa de ese documento, el procedimiento se ha hecho conforme a la ley, al derecho parlamentario y no hay ningún albazo para que quede perfectamente claro.

"Correos, aquí están los medios de comunicación, Gaceta Parlamentaria publicada el día de hoy, dos sesiones de Comisión de Presupuesto, una modificación mínima que no altera en absolutamente nada y lo que se alteró fue justamente en beneficio de lo que aquí se ha discutido por el diputado Máynez y el diputado Colunga, respecto de la tenencia al derecho vehicular ... del derecho vehicular, eso es todo, en favor, justamente de las demandas que aquí alude el diputado Carrera y demás.

"Así es que no vengan a decir cosas que no son ciertas, se han complementado perfectamente el proceso de ... parlamentario, de comisión ... iniciativa, comisión, dictamen y vamos al Pleno.

"Básicamente eso es lo que yo les puedo comentar, ya no entro al detalle de los conceptos, porque ahí sí, yo creo que los compañeros de Morena, debieron de pensarla muy bien, porque nada más de decirse del impuesto sobre el IEPS a las gasolineras en materia federal, pues los deja muy mal parados y no creo que venir a discutir un poquito de dinero respecto a la ... del derecho vehicular, pues es verdaderamente –pues que diré– de risa, efectivamente.

"Es cuanto, diputado presidente.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputado.



"Agotado ya las participaciones, compañeros, ya participaron todas las fracciones políticas que así lo decidieron, procederemos a la votación del dictamen antes leído para lo cual solicito a la segunda secretaria, Carmen Rocío González Alonso, proceda a tomar la votación e informe a esta presidencia.

"El C. Dip. Miguel Ángel Colunga Martínez. Morena [Desde su curul]: Hay la propuesta de que se declare un receso.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Vótalo, presi ... diputada, por favor.

"La C. Dip. Carmen Rocío González Alonso, segunda secretaria. P.A.N.: Informo a ustedes que por tratarse de la creación de un ordenamiento jurídico se requiere la votación tanto en lo general como en lo particular.

"Por instrucciones de la presidencia, pregunto a las y los diputados, respecto del dictamen antes leído favor de expresar el sentido de su voto presionando el botón correspondiente de su pantalla.

"Diputadas y diputados, por favor emitan su voto para que quede registrado en el sistema electrónico de votación.

"Se abre el sistema.

"Quienes estén por la afirmativa en lo general.

"Los CC. Diputados: [El registro electrónico muestra el voto a favor de Rubén Aguilar Jiménez (P.T.), Luis Alberto Aguilar Lozoya (P.A.N.), Fernando Álvarez Monje (P.A.N.), Georgina Alejandra Bujanda Ríos (P.A.N.), Anna Elizabeth Chávez Mata (P.R.I.), René Frías Bencomo (P.N.A.), Blanca Gámez Gutiérrez (P.A.N.), Alejandro Gloria González (P.V.E.M.), Carmen Rocío González Alonso (P.A.N.), Miguel Francisco La Torre Sáenz (P.A.N.), Obed Lara Chávez (P.E.S.), Martha Josefina Lemus Gurrola (P.E.S.), Patricia Gloria Jurado Alonso (P.A.N.), Misael Máynez Cano (P.E.S.), Amelia Deyanira Ozaeta Díaz (P.T.), Lorenzo Arturo Parga Amado (M.C.), Rocio Guadalupe Sarmiento Rufino (M.C.), Jorge Carlos Soto Prieto (P.A.N.), Marisela Terrazas Muñoz (P.A.N.), Jesús Alberto Valenciano



García (P.A.N.), Jesús Velázquez Rodríguez (P.R.I.) y Jesús Villarreal Macías (P.A.N.)]

"La C. Dip. Carmen Rocío González Alonso, segunda secretaria. P.A.N.: Quienes estén por la negativa.

"[El registro electrónico muestra el voto en contra de Omar Bazán Flores (P.R.I.), Benjamín Carrera Chávez (Morena), Francisco Humberto Chávez Herrera (Morena), Miguel Ángel Colunga Martínez (Morena), Ana Carmen Estrada García (Morena), Rosa Isela Gaytán Díaz (P.R.I.), Janet Francis Mendoza Berber (Morena), Leticia Ochoa Martínez (Morena), Marisela Sáenz Moriel (P.E.S.), Lourdes Beatriz Valle Armendáriz (Morena) y Gustavo De la Rosa Hickerson (Morena)]

"Quienes se abstengan.

"[No se registra manifestación alguna por parte de los legisladores]

"Se cierra la votación.

"Informo a la presidencia que se obtuvieron 22 votos a favor, 10 en contra y cero abstenciones ... 11 votos en contra, incluido el del diputado De la Rosa Hickerson.

"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputada.

"Se aprueba el dictamen en lo general.

"Proceda a votar ... a tomar la votación en lo particular.

"La C. Dip. Carmen Rocío González Alonso, segunda secretaria. P.A.N.: Por instrucciones de la presidencia, pregunto a las y los diputados, respecto del dictamen antes leído favor de expresar el sentido de su voto presionando el botón correspondiente de su pantalla.

"Se abre el sistema electrónico de votación.



"Quienes estén por la afirmativa en lo particular.

"Los CC. Diputados: [El registro electrónico muestra el voto a favor de Rubén Aguilar Jiménez (P.T.), Luis Alberto Aguilar Lozoya (P.A.N.), Fernando Álvarez Monje (P.A.N.), Georgina Alejandra Bujanda Ríos (P.A.N.), Anna Elizabeth Chávez Mata (P.R.I.), René Frías Bencomo (P.N.A.), Blanca Gámez Gutiérrez (P.A.N.), Alejandro Gloria González (P.V.E.M.), Carmen Rocío González Alonso (P.A.N.), Miguel Francisco La Torre Sáenz (P.A.N.), Obed Lara Chávez (P.E.S.), Martha Josefina Lemus Gurrola (P.E.S.), Patricia Gloria Jurado Alonso (P.A.N.), Misael Máynez Cano (P.E.S.), Amelia Deyanira Ozaeta Díaz (P.T.), Lorenzo Arturo Parga Amado (M.C.), Rocio Guadalupe Sarmiento Rufino (M.C.), Jorge Carlos Soto Prieto (P.A.N.), Marisela Terrazas Muñoz (P.A.N.), Jesús Alberto Valenciano García (P.A.N.), Jesús Velázquez Rodríguez (P.R.I.) y Jesús Villarreal Macías (P.A.N.)]

"La C. Dip. Carmen Rocío González Alonso, segunda secretaria. P.A.N.: Quienes estén en contra.

"[El registro electrónico muestra el voto en contra de Omar Bazán Flores (P.R.I.), Benjamín Carrera Chávez (Morena), Francisco Humberto Chávez Herrera (Morena), Miguel Ángel Colunga Martínez (Morena), Ana Carmen Estrada García (Morena), Rosa Isela Gaytán Díaz (P.R.I.), Janet Francis Mendoza Berber (Morena), Leticia Ochoa Martínez (Morena), Marisela Sáenz Moriel (P.E.S.), Lourdes Beatriz Valle Armendáriz (Morena) y Gustavo De la Rosa Hickerson (Morena)]

"Quienes se abstengan.

"[No se registra manifestación alguna por parte de los legisladores]

"Se cierra la votación.

"Informo a la presidencia que se obtuvieron 22 votos a favor, 11 votos en contra, incluido el del diputado De la Rosa Hickerson, cero abstenciones de los 33 diputados y diputadas presentes.



"El C. Dip. Jesús Villarreal Macías, presidente. P.A.N.: Gracias, diputada.

"En virtud de lo anterior, el dictamen que presenta la Comisión de Programación y Presupuesto y de Hacienda Pública por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, se aprueba tanto en lo particular como en lo general. ..."

6. Finalmente el dictamen quedó aprobado en esa sesión con veintidós votos a favor y once en contra; y, posteriormente, en el Periódico Oficial de la entidad de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó el Decreto Número LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019.²¹

En este punto es imperativo recordar que el reclamo de los diputados promoventes de la acción consiste básicamente, en que no contaron con el tiempo suficiente para conocer y examinar el dictamen correspondiente a la iniciativa de la Ley de Ingresos, esto es, no tuvieron conocimiento de éste a pesar de que la normativa aplicable exige que ese tipo de documentos se publiquen en la Gaceta Parlamentaria el día previo a la celebración de la sesión del Pleno en la que habrá de desahogarse, según los artículos 143, 145 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

En ese contexto, debemos referirnos ahora a algunas reglas del procedimiento legislativo en términos de los artículos 150, 166, 173, 174, 189 y 193, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y 80, 143, 145 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Esas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 150. Los días de sesión serán los martes y los jueves, pero podrá convocarse cualquier otro día de la semana."

²¹ Fojas trescientos cincuenta a cuatrocientos veintiséis, ibídem.



"Artículo 166. La mesa directiva podrá reunirse, antes del inicio de cada sesión, para conocer el orden del día y, en su caso, acordar el desahogo de otros asuntos que se planteen, sin que sea necesario que se levante acta sobre dicha reunión.

"El orden del día deberá enviarse, vía correo electrónico, a las diputadas y diputados, cuando menos con doce horas de anticipación a la fijada para que se lleven a cabo las sesiones del Congreso."

"Artículo 173. Sólo podrán someterse a consideración del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso, para su resolución, las iniciativas y demás asuntos que a través de un dictamen o documento elabore y apruebe una comisión o cualquier otro órgano del Congreso."

"Artículo 174. Se exceptúan de lo anterior aquellos asuntos que, a juicio del Pleno o de la Diputación Permanente, tengan el carácter de urgente y deba emitirse la resolución respectiva al momento de su presentación, sin que se requiera su turno a alguna Comisión u otro órgano del Congreso facultado para ello, y que versen únicamente sobre:

"I. Iniciativas de punto de acuerdo.

"II. Solicitudes de licencia.

"III. Nombramientos, salvo en los casos en que la normatividad que los regula disponga un procedimiento especial."

"Artículo 189. Todo asunto será discutido en el Pleno, únicamente si ha sido aprobado por la o las comisiones u órgano del Congreso a quien le fue turnado, y según esté listado en el orden del día, salvo resolución en contrario del Pleno."

"Artículo 193. Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer:

" ...



"VIII. Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente."

"Artículo 80. Los dictámenes son documentos que contienen el análisis pormenorizado y la propuesta de resolución de las iniciativas que le fueron turnadas a las comisiones.

"Los dictámenes habrán de ser dirigidos al honorable Congreso del Estado y serán impresos en hojas oficiales que contengan el nombre de la comisión o, en su caso, el de las Comisiones Unidas, el que deberá de obrar en el margen superior derecho del documento."

"Artículo 143. La Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la mesa directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno o de la Diputación Permanente."

"Artículo 145. La publicación de la Gaceta Parlamentaria se realizará a través del portal oficial de Internet del Congreso del Estado, el cual deberá actualizarse por cada sesión del Pleno o de la Diputación Permanente que se realice."

"Artículo 146. Serán publicados en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse:

"I. El proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno y de la Diputación Permanente.

"II. El acta de la sesión anterior.

"III. La Correspondencia, que contendrá entre otros, comunicaciones y demás documentación enviada y recibida, relativa a las atribuciones y actividades del Congreso.

"IV. El turno a comisiones de las iniciativas y demás documentos relacionados con las actividades de dichos cuerpos colegiados.



"V. Los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban presentar las comisiones y los comités del Congreso.

"VI. El contenido íntegro de las iniciativas.

"VII. Los demás documentos que la mesa directiva considere necesario hacerlos del conocimiento general.

"En caso de que no se cuente con información completa respecto de los asuntos o documentos que habrán de abordarse en la próxima sesión, deberá incluirse una leyenda fundamentada y motivada señalando las razones por las que no se publica determinado dato."

Esos preceptos prevén, en su orden, lo siguiente:

- Las sesiones del Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua serán los martes y los jueves, pero podrá convocarse cualquier otro día de la semana;
- El orden del día de las sesiones deberá enviarse, vía correo electrónico, a las diputadas y diputados, cuando menos con doce horas de anticipación a la fijada para que se lleve a cabo la sesión;
- Sólo podrán someterse a consideración del Pleno o de la diputación permanente, para su resolución, las iniciativas y demás asuntos que, a través de un dictamen o documento, elabore y apruebe una comisión o cualquier otro órgano del Congreso;
- Se exceptúan de la regla anterior aquellos asuntos que, a juicio del Pleno o de la diputación permanente, tengan el carácter de urgente y deba emitirse la resolución respectiva al momento de su presentación, sin que se requiera turnar a alguna comisión y verse únicamente sobre: iniciativas de punto de acuerdo, solicitudes de licencia y nombramientos;
- Todo asunto será discutido en el Pleno únicamente si ha sido aprobado por la o las comisiones u órgano del Congreso a quien le fue turnado, y según esté listado en el orden del día, salvo resolución en contrario del Pleno;



- Son mociones las que formulen los legisladores para proponer, entre otras, la solicitud para incluir en el orden del día de algún asunto especial o urgente;
- Los dictámenes son documentos que contienen el análisis pormenorizado y la propuesta de resolución de las iniciativas turnadas a las comisiones;
- La Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la mesa directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente, los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno o de la diputación permanente;
- La publicación de la Gaceta Parlamentaria se realizará a través del Portal Oficial de Internet del Congreso del Estado, el cual deberá actualizarse por cada sesión del Pleno o de la diputación permanente que se realice;
- Serán publicados en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse, entre otros, los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten; y,
- En el supuesto de que no se cuente con información completa respecto de los asuntos o documentos que habrán de abordarse en la sesión, deberá incluirse una leyenda fundamentada y motivada señalando las razones por las que no se publica determinado dato.

Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez es infundado, pues del examen a las constancias exhibidas en la acción de inconstitucionalidad se acredita que el dictamen DCPHP/05/2018 de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, se publicó en la Gaceta Parlamentaria el día previo a la sesión en la que se aprobó.

En efecto, las fojas mil trece y mil catorce del cuaderno de pruebas son una impresión de la captura de pantalla de la página de Internet del Congreso del Estado de Chihuahua, específicamente, de la Gaceta 34 – LXVI – I Año – I PO, en cuya parte final se indica que la fecha de su publicación fue a las 17:34



horas del diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, cuyo orden del día es para la sesión siguiente, esto es, del veinte de diciembre. Asimismo, de la consulta al rubro de presentación de dictámenes aparece el de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, lo que significa que sí se observó lo dispuesto en el artículo 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, esto es, el dictamen de la Ley de Ingresos se difundió en la Gaceta Parlamentaria el día previo al veinte de diciembre; por tanto, no se inobservó la regla del procedimiento legislativo que se aduce como violada, esto es, la que permite el verdadero desarrollo de la democracia parlamentaria, a través del conocimiento y análisis de los documentos que se discuten en el Pleno del Poder Legislativo.

Lo anterior es así, porque el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua prevé que la Gaceta Parlamentaria es el instrumento de carácter informativo de la mesa directiva, por medio del cual se difunden previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno, es entonces, el medio por el que se dan a conocer éstos, de donde se entiende que es uno de los medios por el cual los legisladores que integran el Congreso de la entidad se informan precisamente de aquello que se discutirá y, en su caso, aprobará en el Pleno, para lo cual el propio ordenamiento permite que la publicación correspondiente se lleve a cabo el día previo a la celebración de la sesión.

De ahí que si el dictamen en cuestión se publicó en la Gaceta Parlamentaria del Portal Oficial de Internet del Congreso del Estado de Chihuahua a las 17:34 horas del día previo a la sesión del veinte de diciembre, es claro que se dio la difusión que exige la normativa aplicable y, por tanto, los legisladores presentes en la sesión en que se aprobó sí tuvieron conocimiento de su contenido.

Además, el contenido de la impresión de la captura de pantalla de la página de Internet referida puede corroborarse de su consulta directa en la liga:

<https://www.congresochoihuahua.gob.mx/sesiones.php?pag=10&fecha1=&fecha2=&idtipo=&idlegislatura=66&idanio=&idperiodo=&numerosesion=&pagina=gacetas&buscar=1>



En ese contexto, contrariamente a lo que se aduce, sí se respetaron los principios básicos de la democracia parlamentaria, ya que se observó el plazo que la propia normativa prevé para el conocimiento de los documentos que se sometieron a votación en la sesión de veinte de diciembre de dos mil dieciocho del Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua, como lo exigen los artículos 143, 145 y 146 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua que se aduce como transgredido.

Ahora bien, no se desconoce que en el concepto de invalidez se hace referencia a lo dispuesto en el artículo cuarto del **"Acuerdo mediante el cual se establecen los términos y procedimientos para la presentación de documentos y la celebración de reuniones de la mesa directiva del segundo año de ejercicio constitucional, de la LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua"**,²² el cual prevé que los legisladores deberán enviar a la Secretaría de Asuntos Legislativos, por correo electrónico, el texto completo de las iniciativas, asuntos o cualquier otro documento, que tuvieron a bien inscribir en el orden del día de la sesión que habrá de desahogar el Pleno o la Diputación Permanente, a más tardar a las 17:00 horas del día previo a dicha sesión; y que, de no enviarse éstos, no se desahogarán en la sesión que corresponda.²³

Sin embargo, ese acuerdo no desvirtúa la conclusión a la que se llega, en virtud de que alude a iniciativas, asuntos o cualquier documento de los enviados por los legisladores, pero no hace referencia a comisiones, ni a dictámenes en específico, aun cuando utilice la frase "cualquier otro documento", pues la formalidad que amerita un dictamen, que el propio Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias define como el documento que contiene el análisis pormenorizado y la propuesta de resolución de las iniciativas turnadas a comisiones, explica que sólo puede estarse a la regulación que prevé el reglamento.

²² Recuperado en: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/mesaDirectiva.php>.

²³ **"Cuarto.** Las y los legisladores deberán enviar a la Secretaría de Asuntos Legislativos, ... por correo electrónico, el texto completo de las iniciativas, asuntos, o cualquier otro documento, que tuvieron a bien inscribir en el orden del día de la sesión que habrá de desahogar el Pleno o la Diputación Permanente, a más tardar a las 17:00 horas, del día previo a dicha sesión.

"De no enviarse las iniciativas, asuntos, o cualquier otro documento en los términos descritos, estos no se desahogarán en la sesión que corresponda, salvo en determinadas circunstancias que a continuación se explican."



Sin que esta conclusión implique restar importancia a las reglas del acuerdo que, como señalan los promoventes, sólo busca garantizar que los diputados tengan debido conocimiento de los documentos por aprobar, pero sobre éste impera el reglamento que es específico en cuanto a la regulación de los dictámenes que aprueban las comisiones del Congreso del Estado de Chihuahua.

Tampoco se ignora lo manifestado en la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, es decir, las expresiones de legisladores en el sentido de desconocer el dictamen de la iniciativa de la Ley de Ingresos, toda vez que como ha quedado razonado, ese documento se difundió en la Gaceta Parlamentaria para el conocimiento de los legisladores. En otras palabras, contrariamente a lo que ahí se manifestó, la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, sí elaboró dictamen del ordenamiento impugnado y su contenido se integró a la Gaceta Parlamentaria un día antes de la sesión en la que finalmente se aprobó.

De otro lado, no se ignora que en la sesión en cuestión se expresó que el dictamen fue objeto de modificación el mismo día en que se celebró ésta, pues, según se relata, se convocó a una reunión a la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, circunstancia que constituye una violación al procedimiento legislativo, pero no tiene el poder invalidatorio a que se ha referido la jurisprudencia de este tribunal, porque no afectó el principio de representación legislativa y de libre discusión de las normas, ya que de la lectura al Diario de los Debates ya transcrito, se acredita que durante la discusión, los cambios operados se refieren precisamente, a lo que expusieron el diputado Misael Maynez Cano y el diputado Miguel Ángel Colunga Martínez, sobre tenencia vehicular, es decir, sus propias expresiones son prueba de que conocían el dictamen y las modificaciones operadas, según se lee de la transcripción elaborada a fojas setenta y cinco a ochenta y uno de esta ejecutoria.

Lo razonado hasta aquí confirma la conclusión en el sentido de que no se cometieron violaciones al procedimiento legislativo, ya que el examen a las constancias respectivas comprueba que las etapas sustanciales de éste existieron, es decir, el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua presentó iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, esto el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; que ese documento fue tur-



nado a la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, quien después de varias reuniones de trabajo emitió el dictamen DCPPHP/05/2018 de diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho; que dicho dictamen fue examinado en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso de esa entidad el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, sesión en la cual, en su inicio, se tuvo por registrada la asistencia de veintinueve de los treinta y tres diputadas y diputados que integran la Sexagésima Sexta Legislatura.

Asimismo, en la sesión de Pleno indicada, respecto del dictamen de que se trata, se decidió, en primer término, obviar la lectura del total de la exposición de motivos y, posteriormente, se dio una lectura sintetizada al multireferido dictamen, procediendo a anotar a los legisladores interesados en exponer al respecto, según la transcripción ya detallada. Labor legislativa que culminó con la aprobación del documento con veintidós votos a favor y once en contra, por lo que se declaró aprobado tanto en lo particular como en lo general.

Esta descripción corrobora la realización de las etapas fundamentales del procedimiento legislativo, esto es, la iniciativa, el dictamen, la sesión con debates y discusión, para, finalmente, ser aprobado en el Pleno del Congreso para su envío al Ejecutivo y publicación correspondiente que tuvo lugar en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

En consecuencia, se está ante un procedimiento legislativo que respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en el Congreso del Estado de Chihuahua, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, tanto las mayorías como las minorías expresaron su opinión en un contexto de deliberación pública. Además de que el ejercicio deliberativo culminó con la aplicación de las reglas de votación; por tanto, se subraya, aun cuando el dictamen haya sido objeto de alguna modificación el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno, es una violación que no tiene poder invalidatorio, en virtud de que los principios que rigen al procedimiento legislativo fueron respetados, básicamente aquel que exige la participación y deliberación de todas las fuerzas políticas en un órgano de esa naturaleza.

De acuerdo con lo razonado, ha lugar a calificar como infundado el concepto de invalidez hecho valer y, por tanto, declarar la validez del procedimiento



legislativo en el que se aprobó el Decreto Número LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

SEXTO.—Violación al artículo 127 de la Constitución Federal, por la remuneración que recibe el gobernador del Estado de Chihuahua.

En el segundo de los conceptos de invalidez se aduce que el salario fijado en el presupuesto de egresos para el titular del Ejecutivo Estatal viola los artículos 127 de la Constitución Federal y 165 Bis de la Constitución Local, así como la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque comparando el salario del gobernador con el del presidente de la República se aprecia que el primero gana \$147,868.00 pesos y el segundo \$108,656.00 pesos, por lo que es claro que el legislador no observó la regla del artículo 127 constitucional consistente en que nadie puede ganar más que el presidente de la República, lo que, además, constituye un delito.

Los artículos mencionados en el concepto de invalidez son del tenor siguiente:

"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:

"...

"II. 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. ..."

"Artículo 165 bis. Los servidores públicos del Estado, de los Municipios, 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:

"...

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración igual o superior al monto máximo autorizado en el presupuesto estatal para la remuneración del gobernador del Estado; y la remuneración de éste, a su vez no será igual o superior que la del presidente de la República. ..."

Esas disposiciones establecen, respectivamente, que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República y que la remuneración del gobernador no será igual o superior que la del titular del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, es necesario examinar el presupuesto de egresos combatido, concretamente las fojas ciento cuarenta y seis, trescientos ochenta y uno, trescientos ochenta y seis y trescientos noventa de su anexo correspondiente, en los rubros de "Plantilla de servidores públicos 2019", "Análítico por tipo de plazas", "tabulador de puesto con desglose de remuneraciones" y "tabuladores de puesto con desglose de remuneraciones", únicamente por lo que hace al gobernador del Estado, apartados que son los siguientes:

**Gobierno del Estado de Chihuahua
Plantilla de servidores públicos 2019**

Dependencia	Puesto	Det	Descripción	Plazas	Sueldo
Despacho del Ejecutivo				25	
	0001	1	Gobernador del Estado	1	54,193.00

**Gobierno del Estado de Chihuahua
Analítico por tipo de plazas
plantilla de servidores públicos 2019**

Puesto	Plazas total	Remuneraciones	
		de	hasta
Gobernador del Estado	1	54,193	54,193

**Gobierno del Estado de Chihuahua
Analítico de plazas 2019
Tabulador de puesto con desglose de remuneraciones**

Puesto	Det	Descripción	Sueldo mensual	Remuneraciones	
				Asociadas a la Plaza	Adicionales a la Plaza
0001	1	Gobernador del Estado	54,193.00	110,086.00	7,488.00

**Gobierno del Estado de Chihuahua
Analítico de plazas 2019
Tabulador de puesto con desglose de remuneraciones**

Puesto	Det	Descripción	Sueldo mensual	Remuneraciones				
				Asociadas a la plaza			Adicionales	
				Gratificación anual	Prima vacacional	Bono productividad	Despensa	Útiles escolares
0001	1	Gobernador del Estado	54,193.00	72,257.00	36,129.00	1,700.00	7,488.00	0.00



Asimismo, es necesario reproducir los Anexos 23.1.2. y 23.1.3. del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, y que se refieren a la remuneración total líquida mensual y total anual del presidente de la República, que son los siguientes:

Anexo 23.1.2. Remuneración total líquida mensual del presidente de la República (pesos)

	Remuneración recibida ^{1/}
Remuneración total líquida mensual neta	108,656
Impuesto sobre la renta retenido (34%)* y deducciones personales	48,235
Percepción bruta mensual	156,891
I. Percepciones ordinarias:	156,891
a) Sueldos y salarios:	155,835
i) Sueldo base	43,442
ii) Compensación garantizada	112,393
b) Prestaciones:	1,055
i) Prima quincenal (antigüedad)	235
ii) Ayuda para despensa	785
iii) Seguro colectivo de retiro	35

***Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.**

1/ Corresponde a la remuneración en numerario sin considerar las prestaciones en especie.

Anexo 23.1.3. Remuneración total anual del presidente de la República (pesos)



	Remuneración recibida
Remuneración total anual neta (RTA)	1,663,050
Impuesto sobre la renta retenido (34%)*	659,121
Percepción bruta anual	2,322,171
I. Percepciones ordinarias:	2,322,171
a) Sueldos y salarios:	1,870,023
i) Sueldo base	521,303
ii) Compensación garantizada	1,348,720
b) Prestaciones:	452,148
i) Aportaciones a seguridad social	64,262
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE) ^{1/}	18,860
iii) Prima vacacional	14,481
iv) Aguinaldo (sueldo base)	86,597
v) Gratificación de fin de año (compensación garantizada)	227,981
vi) Prima quinquenal (antigüedad)	2,820
vii) Ayuda para despensa	9,420
viii) Seguro de vida institucional	27,302
ix) Seguro colectivo de retiro	425

***Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 2014.**

1/ Conforme a la Ley del ISSSTE se incluye esta prestación a partir de 2010.

La lectura al presupuesto de egresos combatido, en los apartados referidos,²⁴ demuestra lo infundado del concepto de invalidez, porque de ahí se despren-

²⁴ Fojas cuatrocientos sesenta vuelta; quinientos setenta y ocho; quinientos ochenta vuelta; y quinientos ochenta y dos vuelta de la acción de inconstitucionalidad.



de que la remuneración mensual del gobernador asciende a \$54,193.00 pesos que, multiplicada por doce meses, arroja una cantidad de \$650,316.00 pesos. Por otra parte, si sumamos las remuneraciones asociadas a la plaza (gratificación anual \$72,257.00 pesos; prima vacacional \$36,129.00 pesos; bono de productividad \$1,700.00 pesos y despensa \$7,488.00 pesos), dan un total de \$117,574.00 pesos.

Ahora, si sumamos los montos de \$650,316.00 pesos y \$117,574.00 pesos da la cifra de \$767,890.00 pesos que, divididos entre doce, da un importe de \$63,990.83 pesos mensuales, cantidad esta última que es inferior a la que consignó el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, para el presidente de la República, que es de \$108,656.00 pesos.

Incluso, si los conceptos denominados "bono de productividad" y "despensa" fueran calculados como si se entregaran mensualmente, tampoco generarían una cantidad igual o superior a la del presidente de la República, toda vez que \$1,700.00 pesos multiplicado por doce da un total de \$20,400.00 pesos y \$7,488.00 pesos por doce son \$89,856.00 pesos. Si a estas dos últimas cifras les agregamos la de \$72,257.00 pesos y \$36,129.00 pesos tenemos el resultado de \$218,642.00 pesos.

Por tanto, sumando \$650,316.00 pesos más \$218,642.00 pesos, da un total de \$868,958.00 pesos, que dividido entre doce nos lleva al siguiente número \$72,413.16 pesos, cifra inferior a la de \$108,656.00 pesos.

Este ejercicio numérico demuestra lo infundado del concepto de invalidez; por lo mismo, tampoco se configura el delito de remuneración ilícita.

Por tanto, ha lugar a declarar la validez del Decreto Número LXVI/APPEE/0260/2018 I.P.O., mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, en los rubros correspondientes a la remuneración del gobernador de esa entidad federativa.

SÉPTIMO.—Inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio del presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019.



En el tercer concepto de invalidez se expresa que el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 viola el principio de progresividad, consagrado en el artículo 1o. constitucional y los diversos 14 y 16, que protegen los principios de seguridad y legalidad jurídica, porque el numeral 25 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua dispone que los recursos destinados a programas y proyectos para el desarrollo social y humano son prioritarios y de interés público, por tanto, en el anteproyecto de presupuesto de egresos ese rubro no puede ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior, excepto en los casos en que el Congreso lo establezca al aprobar el presupuesto, es decir, que por sí mismo, de manera fundada y motivada, no observe esa regla. En el caso, sin mayor discusión se aprobó la reorientación del presupuesto que implica una reducción de \$40'000,000.00 pesos a lo que se destina a la Secretaría de Desarrollo Social, lo que evidencia la violación a los derechos indicados.

Al respecto, los artículos segundo y tercero transitorios del Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019, son del tenor siguiente:

"Artículo segundo. La reorientación del presupuesto se hará en los siguientes términos:

"Reducción por ente público a razón de: \$230'362,285.00 (doscientos treinta millones trescientos sesenta y dos mil doscientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), desglosados de la siguiente manera:

Poder Ejecutivo	120'000,000.00
Secretaría de Desarrollo Social	40'000,000.00
Secretaría de Desarrollo Municipal	20'000,000.00
Coordinación de Comunicación Social	20'000,000.00
Coordinación de Política Digital	40'000,000.00

..."



"Artículo tercero. Las reducciones que se apliquen en el presente documento y que modifiquen los presupuestos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el de los órganos autónomos, respectivamente, se aplicarán en primer término a las partidas del rubro de servicios personales, en segundo, en el resto de los capítulos del gasto sin afectar la operatividad de los mismos."

Por otro lado, el diverso 25 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua prevé:

"Artículo 25. El anteproyecto de presupuesto de egresos estatal que se remita al Congreso y que destine recursos a programas y proyectos en la materia no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, excepto en los casos que establezca el Congreso del Estado al aprobar el presupuesto de egresos respectivo.

"Los recursos destinados para estos fines, deberán incrementarse por lo menos en la misma proporción en que se prevea el aumento del presupuesto estatal y en congruencia con la disponibilidad de recursos, a partir de los ingresos que autorice el Congreso del Estado.

"Lo previsto en este artículo será aplicable, en lo conducente, a los Ayuntamientos."

Con base en lo anterior, debe decirse que el argumento es infundado, porque si bien el presupuesto de egresos tiene un artículo segundo transitorio que se refiere a la reorientación de éste con una reducción por ente público de \$230'362,285.00 pesos, de los cuales al Poder Ejecutivo le corresponden \$120'000,000.00 pesos y de éstos \$40'000,000.00 pesos a la Secretaría de Desarrollo Social, también lo es que es una "reducción" para reorientación de todo el gasto público.

Pero sobre todo el artículo tercero transitorio aclara que las reducciones se aplicarán, en primer término, a las partidas del rubro de servicios personales, en segundo, en el resto de los capítulos del gasto sin afectar la operatividad de los mismos, redacción que confirma la no afectación a programas y proyectos.



Aún más, no se acredita que esto haya afectado programas y proyectos para el desarrollo social y humano de carácter prioritario y de interés público, toda vez que el propio presupuesto alude a los siguientes rubros:

- Atención a sujetos prioritarios por ciclo de vida: niñas, niños, adolescentes y jóvenes;
- Inclusión social;
- Atención a sujetos prioritarios por situación de vulnerabilidad: personas mayores y personas con discapacidad;
- Unidos con valor por Juárez;
- Fondo de Apoyo a Migrantes;
- Fortalecimiento comunitario y cohesión social;
- Inclusión productiva y economía solidaria;
- Fondo para Accesibilidad al Transporte Público para Personas con Discapacidad;
- Infraestructura para el desarrollo social; y
- Apoyo a la gestión del sector social.

Asimismo, el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua es verdad que exige que el anteproyecto de presupuesto no podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior, en esos rubros de desarrollo social y humano, pero en el caso la propia norma alude a la excepción que recae en el Congreso del Estado, esto es, el Congreso sí puede fijar un monto diverso al aprobar el presupuesto de egresos y esto se explica porque de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución del Estado es facultad del Poder Legislativo la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.



Por último, exigen en el concepto de invalidez que ese tipo de decisiones debe expresarse de manera fundada y motivada y, en el caso, se aprobó sin mayor discusión; sin embargo, desconocen que la decisión guarda fundamento en la facultad que la propia Constitución da al Congreso, pero en todo caso la reducción no está afectando programas, pues el propio presupuesto aclara que se aplica al rubro de servicios personales y al resto de capítulos del gasto sin afectar la operatividad en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social.

Por tanto, ha lugar a declarar la validez del artículo segundo transitorio del Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019.

OCTAVO.—Reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua.

En el cuarto de los conceptos de invalidez se aduce violación a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, porque en el dictamen que le recayó a la iniciativa con carácter de decreto para la reestructuración y/o refinanciamiento de deuda pública del Estado de Chihuahua se encuentra un artículo décimo tercero, que demuestra la violación al principio de división de poderes, ya que desde la iniciativa enviada se afirma que el Congreso del Estado de Chihuahua analizó, previo a la autorización, lo siguiente: **i)** Capacidad de pago del Estado de Chihuahua; **ii)** Destino que se dará a los recursos que se obtengan con motivo de la disposición de los financiamientos contratados; y, **iii)** La garantía y/o la fuente de pago que se constituirá con la afectación irrevocable que se otorga en términos del artículo quinto del propio decreto.

Empero, la lectura del propio dictamen demuestra que no existe análisis alguno de dichos indicadores, por lo que no basta con establecer que se hizo ese estudio, sino que es necesario motivar dicha situación con los indicadores y antecedentes financieros que permitan de manera informada concluir la necesidad de la medida; e insisten en que no existe ningún análisis financiero de la deuda estatal, ni de la capacidad de pago para contrastar la situación actual con la posible operación y reestructura total de la deuda.

Aducen que no existe un solo argumento de motivación técnico que analice, al menos de manera somera, la deuda estatal con indicadores de vulnera-



bilidad, sostenibilidad y financieros; en concreto, el dictamen votado que dio origen al decreto combatido no contiene ningún indicador financiero que permita concluir que el Congreso de Chihuahua cumplió con el análisis previo a que se refiere el artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; por tanto, el decreto combatido no se encuentra debidamente motivado por el Congreso del Estado; además, no existió debate informado para su aprobación violando con ello la jurisprudencia P./J. 103/2010, de rubro: "DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

Sobre el particular, debe señalarse que el treinta de noviembre de dos mil dieciocho el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua presentó ante el Poder Legislativo de esa entidad una iniciativa con carácter de decreto con el propósito de que se le autorice, por conducto de la Secretaría de Hacienda, la celebración de los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta y contingente a su cargo.

Ese documento fue turnado a la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública de ese Congreso Local, quien emitió el dictamen identificado con el número DCPHP/07/2018 el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho.

Ahora bien, en esos documentos aparece un artículo décimo tercero, cuya redacción también quedó en el decreto de reestructura y/o refinanciamiento cuestionado, disposición que se reproduce a continuación:

"Artículo decimotercero. El presente decreto: (I) fue otorgado previo análisis del H. Congreso del Estado de Chihuahua (a) de la capacidad de pago del Estado de Chihuahua, (b) del destino que este dará a los recursos que obtenga con motivo de la disposición del o los financiamientos que contrate en términos del presente decreto, y (c) la garantía y/o la fuente de pago que se constituirá con la afectación irrevocable en términos del artículo quinto del presente decreto, sin perjuicio de afectaciones anteriores; y (II) fue aprobado por las dos terceras partes de los diputados presentes, como lo confirma la lista de asistencia y votación de la sesión, y de conformidad con lo establecido en los artículos



117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 165 Ter, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado de Chihuahua."

Por otro lado, en el concepto de invalidez se alude al artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el cual se transcribe a continuación con el diverso 2, párrafo primero, fracciones XXXIV y XXXV, del propio ordenamiento, los cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 2. Para efectos de esta ley, en singular o plural, se entenderá por:

"...

"XXXIV. Reestructuración: la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas en un financiamiento;

"XXXV. Refinanciamiento: la contratación de uno o varios financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más financiamientos previamente contratados."

"Artículo 23. La Legislatura Local, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autorizará los montos máximos para la contratación de financiamientos y obligaciones. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura Local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del ente público a cuyo cargo estaría la deuda pública u obligaciones correspondientes, del destino del financiamiento u obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago. Lo anterior no será aplicable para la Ciudad de México, en cuyo caso, estará obligado al cumplimiento de lo establecido en el capítulo III del presente título.

"Las operaciones de refinanciamiento o reestructura no requerirán autorización específica de la Legislatura Local, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

"I. Exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados, lo cual deberá estar fundamentado en el cálculo de la tasa efectiva que se



realice de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26, fracción IV de esta ley, o tratándose de reestructuraciones exista una mejora en las condiciones contractuales;

"II. No se incremente el saldo insoluto, y

"III. No se amplíe el plazo de vencimiento original de los financiamientos respectivos, no se otorgue plazo o periodo de gracia, ni se modifique el perfil de amortizaciones del principal del financiamiento durante el periodo de la administración en curso, ni durante la totalidad del periodo del financiamiento.

"Dentro de los 15 días naturales siguientes a la celebración del refinanciamiento o reestructuración, el ente público deberá informar a la Legislatura Local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como presentar la solicitud de inscripción de dicho refinanciamiento o reestructuración ante el registro público único."

Con base en lo anterior, debe decirse que no le asiste la razón a los promoventes de la acción, ya que si bien en la iniciativa con carácter de decreto para la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua, como en el dictamen que le recayó, se incluyó un artículo décimo tercero que hace referencia a: **i.** Un análisis elaborado por el Congreso del Estado sobre la capacidad de pago de la entidad; **ii.** El destino que se dará a los recursos que se obtengan con el financiamiento; y, **iii.** A la garantía y/o fuente de pago que se constituirá con la afectación irrevocable (redacción que prevaleció en el decreto publicado en el Periódico Oficial de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho), lo cierto es que ello no constituye un vicio que provoque la inconstitucionalidad del acto impugnado, pues, en el caso, lo autorizado corresponde a una reestructura y/o refinanciamiento y no a una autorización para contratar nueva deuda pública, lo que implica que ese análisis financiero no se requiera.

En efecto, de la lectura integral al decreto de que se trata se desprende que no se rige por lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, porque alude a la contratación de financiamientos, supuesto en el cual ordena que la



Legislatura Local deberá realizar previamente un análisis de la capacidad de pago del ente público a cuyo cargo estaría la deuda pública u obligaciones correspondientes, del destino del financiamiento y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago, elementos éstos que son a los que se refiere el concepto de invalidez; empero, como ya se apuntó, esta regla no es aplicable y, por ende, no se requiere el análisis exigido, ya que el decreto no contiene autorización para contratar deuda pública, sino para reestructurar y/o refinanciarla, y esto claramente se aprecia de los preceptos que quedaron transcritos en el considerando cuarto de esta sentencia, en donde claramente se alude al otorgamiento de autorizaciones para ello; prueba de esto es lo dispuesto en el artículo segundo del decreto, que contiene un cuadro que menciona a los acreedores, al número de inscripción de contrato y su saldo al treinta de noviembre de dos mil dieciocho, esa disposición se reproduce a continuación:

"Artículo segundo. Para celebrar las operaciones de reestructura y/o refinanciamiento a que se hace referencia en el presente decreto, se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y/o entidad de la administración pública paraestatal, y/o fideicomiso público de estas instancias de gobierno, a que gestione y formalice conforme a los procedimientos que establecen los artículos 26 y 28 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y conforme a los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las entidades federativas, los Municipios y sus entes públicos, con cualquier persona física o moral, legalmente autorizada, de nacionalidad mexicana, incluyendo sin limitar, a las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o cualquier institución integrante del Sistema Financiero Mexicano, las operaciones siguientes: uno o varios financiamientos u obligación o compromiso de pago, incluyendo costos y gastos asociados a la contratación, los fondos de reservas, la contratación de garantías e instrumentos derivados, en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a través de cualquier instrumento financiero, civil o mercantil, hasta por un monto total de \$48,855'075,421.92 pesos (cuarenta y ocho mil ochocientos cincuenta y cinco millones setenta y cinco mil cuatrocientos veintiún pesos 92/100 M.N.). Este monto podrá variar hasta por un equivalente a la diferencia entre el valor de la



unidad de inversión publicada por el Banco de México entre la fecha de aprobación del presente decreto y la fecha en que se refinancien y/o reestructuren las obligaciones vigentes pactadas en unidades de inversión multiplicada por el saldo de unidades de inversión de dichas obligaciones.—Las operaciones que se autorizan por este decreto, se les podrán incluir los gastos, costos, garantías, instrumentos derivados y demás accesorios asociados a la formalización y referidos en el presente decreto, que deberá(n) celebrarse dentro de la vigencia otorgada al mismo, cuyo destino sea liquidar, reestructurar y/o refinanciar la deuda pública a su cargo, derivada de los distintos mecanismos de financiamiento contratados con diversas instituciones financieras y/o con el gran público inversionista, incluyendo las referidas en el artículo primero del presente decreto.—Asimismo, se autoriza al Estado, a través del Poder Ejecutivo, a realizar las operaciones que se requieran para reestructurar y/o refinanciar los financiamientos y/u obligaciones a su cargo. Las modificaciones tendrán el objetivo principal, más no único o limitativo de: mejorar las tasas de interés, y/o disminuir y/o eliminar comisiones, liberar y/o modificar la afectación de participaciones federales o aportaciones, disminución y/o afectación de fondos de reserva, modificación en el plazo y/o el perfil de las amortizaciones.—Los financiamientos u obligaciones que podrán ser sujetos a operaciones de reestructura o refinanciamiento, total o parcial, en términos del presente decreto podrán ser:

Acreeador	Número de inscripción en registro público único	Saldo al 30 de noviembre de 2018
Interacciones	IL08-0418003	5,794'189,600.74
Bajío	P08-0518045	990'888,164.79
Santander	P08-0518046	1,329'798,160.30
Multiva	P08-0518047	2,712'304,231.07
Banorte	P08-0518048	3,210'477,653.91
BBVA Bancomer	P08-0518049	4,860'481,763.36
Interacciones	P08-0518050	6,936'217,153.52
Tenedores Bursátiles	407/2011	2,174'699,999.00
Tenedores Bursátiles (Emisión CHIHCB 13)	N.A.	1,373'970,000.00



Tenedores Bursátiles (Emisión CHIHCB 13-2)	N.A.	1,164'852,000.00
Tenedores Bursátiles (Emisión CHIHCB 13 U) ¹	N.A.	14,050'182,180.23
Banobras	723/2011	1,400'000,000.00
Banobras	P08-0412047	1,200'000,000.00
Banobras	P08-1012154	637'014,515.00
Banobras	P08-1212216	1,020'000,000.00
Total²		48,855'075,421.92

1/ Corresponde al valor de 2,279,896,632.00 unidades de inversión considerando el valor de cada UDI publicado por Banco de México al 28 de noviembre de 2018.

2/ El total podrá ser modificado considerando la actualización del valor de la UDI publicada por Banco de México a la fecha de formalización de la operación de refinanciamiento y/o reestructura.

"Para efectos de este artículo, se autoriza adicionalmente al Estado, a través del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y/o entidad de la administración pública paraestatal, y/o fideicomiso público de estas instancias de gobierno, para celebrar cualquier acto jurídico para: (I) la constitución de fondos de reserva para el pago del servicio de deuda, en los términos previstos en el artículo Noveno del presente decreto, (II) cubrir los gastos y costos relacionados con el o los actos jurídicos que el Estado formalice, incluyendo, en su caso, instrumentos derivados y /o garantías de pago, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los cuales no deberán rebasar el monto legalmente autorizado, que actualmente es el 2.5% del monto contratado de cada financiamiento autorizado, incluyendo instrumentos derivados y garantías de pago. En caso de que no se incluyan los instrumentos derivados y/o garantías de pago, los gastos y costos relacionados a la contratación de financiamientos y obligaciones no deberán rebasar el monto legalmente autorizado, el cual actualmente es el 1.5% del monto contratado de cada financiamiento autorizado.



"Los financiamientos descritos en el presente artículo segundo, no excluyen a otras obligaciones o compromisos de pago que conforme a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios celebre el Estado y puedan ser objeto de modificación, refinanciamiento o reestructura conforme al presente decreto.

"En los casos que se formalicen las operaciones autorizadas por este decreto, por conducto de una entidad de la administración pública paraestatal y/o fideicomiso público, y/o empresa legalmente constituida y autorizada o que se constituya y autorice para asumir la deuda en forma directa, el Estado podrá asumir el cumplimiento de las obligaciones de manera mancomunada, solidaria y/o subsidiaria, incluyendo el constituirse en aval del obligado directo."

Por tanto, carece de sustento lo exigido por los legisladores en cuanto a que debe presentarse un análisis financiero en términos del primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y que, al no existir, carece de motivación técnica el decreto en cuestión, pues según se ha explicado, no se trata de la contratación de deuda, sino de su reestructura y refinanciamiento, conceptos que esa ley define, respectivamente, como "la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas en un financiamiento"; y como "la contratación de uno o varios financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más financiamientos previamente contratados".

Por las mismas razones, no existe la violación que se denuncia, en el sentido de que el dictamen fue aprobado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, sin discutir ni debatir el estado de endeudamiento de la entidad, pues además de que no corresponde a lo que originalmente alegaron de falta de análisis financiero, también lo es que en el dictamen se expresan razones para aprobar la iniciativa, pues aludieron a los financiamientos contratados sujetos a reestructura o refinanciamiento; así como a la importancia de tomar las medidas para lograr el objetivo del decreto, por ende, el documento no contiene los vicios que se mencionan; y para evidenciar lo anterior, resulta importante reproducir los numerales 3, 4, 5 y 6 que corresponden a las consideraciones que plasmó la comisión en el dictamen que se analiza, y son las siguientes:



"3. Así pues, los financiamientos u obligaciones sujetos a operaciones de reestructura o refinanciamiento, total o parcial, suscritos con los diferentes acreedores o instituciones financieras, que en su conjunto integran el importe de \$48,855'075,421.92 pesos (cuarenta y ocho mil ochocientos cincuenta y cinco millones setenta y cinco mil cuatrocientos veintiún pesos 92/100 M.N.), que, cuyo destino es o fue la realización de inversiones públicas productivas, refinanciamiento, reestructura de deuda pública, gastos, costos, la constitución de reservas relacionadas con la contratación de dichas operaciones y/o en la adquisición o contratación de garantías de pago; es así que, esta Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, en lo conducente y para efecto de las operaciones y/o actos necesarios para mejorar las condiciones contractuales de los mismos, se considerará como único escenario financiero y como tope máximo, a los créditos previamente contratados, a sus acreedores y el importe acumulado que refleje el saldo insoluto de los créditos sujetos al proceso de reestructuración o refinanciamiento, al momento de su formalización y con la particularidad que cada uno conlleve."

"4. Para la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y los Municipios, se entenderá como refinanciamiento, a la contratación de uno o varios financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más financiamientos previamente contratados; en cuanto a reestructuración, como la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas en un financiamiento; en ese entendido, la iniciativa sostiene y pretende realizar acciones para mejorar las condiciones de los financiamientos actuales, suscritas con diferentes instituciones financieras, así como, de aquellos instrumentos financieros existentes."

"5. Por otro lado, esta Comisión de Dictamen Legislativo, considera como prioritario valorar y dar atención a todos aquellos instrumentos o mecanismos financieros, que permitan coadyuvar a equilibrar las condiciones financieras actuales de nuestra entidad, previendo en todo momento, mejorar las condiciones contractuales originalmente pactadas de uno o más financiamientos, tendientes a disminuir el costo financiero de los mismos, sin que ello, represente comprometer mayores recursos públicos.

"Ahora bien, considerando que al definirse con claridad los gastos y/o costos asociados a la deuda pública directa, indirecta y contingente, mediante



los actos de reestructura y/o el refinanciamiento; el prever una factible mejora en las tasas de interés, y el establecer puntualmente que los plazos propuestos para llevar a cabo los actos de reestructuración y/o refinanciamiento, no excederán; dará certeza al fin propuesto ante esta H. Representación popular.

"El corregir este desequilibrio financiero, se convierte en un tema crucial tanto para el propio iniciador, como para este Poder Legislativo; con la intención, de generar un beneficio mayor para la economía del Estado."

"6. En cuanto a la capacidad de pago del iniciador, esta prevalece puesto que en origen, la iniciativa pretende mejorar las condiciones contractuales de los financiamientos existentes y previamente contratados, y no el contratar créditos adicionales; asimismo, se mantiene la afectación como garantía y/o fuente de pago de las obligaciones a su cargo, de los ingresos presentes y futuros que le correspondan al Estado de Chihuahua, respecto de las participaciones federales, específicamente del Fondo General de Participaciones, en relación a lo dispuesto por el artículo nueve de la Ley de Coordinación Fiscal."

También es infundado el señalamiento de la inexistencia de un debate informado para la autorización, en términos de la jurisprudencia P./J. 103/2010,²⁵ toda vez que lo expuesto en el dictamen acredita la existencia de las conside-

²⁵ "DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.—El tema del financiamiento del Estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del poder público porque las deudas que pesan sobre las finanzas del Estado comprometen el crédito público; esto es, afectan hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, así como las cargas que se dejan a las generaciones futuras. En efecto, son los gobernados quienes aportan los recursos con los que dichos compromisos financieros habrán de cumplirse de momento a momento y, en su beneficio, teóricamente, se justifica la adquisición de tales obligaciones; por ende, las consecuencias del endeudamiento, con todas las ventajas que pueda representar, inciden en todos los ámbitos de la vida nacional, como son el rumbo y proyecto de país al que se aspira, la planeación del desarrollo, la economía, el empleo y las políticas sociales, entre otras; de ahí que este legítimo interés de todos en la hacienda pública, y más específicamente en el rubro del endeudamiento, se ejerce desde un principio, precisamente, a través de la representación que asiste al Poder Legislativo y, en sistemas bicamerales, generalmente a través de la Cámara de Diputados." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXXII, noviembre de 2010, P./J. 103/2010, página 1206, registro digital: 163479)



raciones por las que se valoró la necesidad de reestructurar y/o refinanciar la deuda, con el fin de lograr mejores condiciones contractuales en beneficio de las finanzas públicas y, por ello, tampoco existe inobservancia al criterio en cuestión.

De acuerdo con lo expuesto, ha lugar a declarar la validez del Decreto Número LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo que derivó en la emisión del Decreto No. LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los rubros correspondientes a la remuneración del gobernador del Estado de Chihuahua, así como del artículo transitorio segundo del Decreto No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2019, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

CUARTO.—Se reconoce la validez del Decreto No. LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho.



QUINTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes y a la improcedencia (en su parte primera, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el gobernador del Estado, alusiva a la falta de legitimación de los accionantes, así como no sobreseer respecto del Decreto No. LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019).

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte segunda, consistente en no sobreseer respecto del Decreto No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O., mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2019. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando cuarto, relativo a la



improcedencia, en su parte tercera, consistente en no sobreseer respecto del Decreto No. LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que derivó en la emisión del Decreto No. LXVI/APLIE/0259/2018 I P.O., por medio del cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Medina Mora I. votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de consideraciones, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, denominado "Violación al artículo 127 de la Constitución Federal, por la remuneración que recibe el gobernador del Estado de Chihuahua", consistente en reconocer la validez de los rubros correspondientes a la remuneración del gobernador del Estado de Chihuahua, contenidos en el Decreto No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2019. El Ministro González Alcán-



tara Carrancá votó en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, denominado "Inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio del presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019", consistente en reconocer la validez del artículo transitorio segundo del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2019. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, respecto del considerando octavo, denominado "Reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua", consistente en reconocer la validez del Decreto No. LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek, en la acción de inconstitucionalidad 31/2019.

En sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad indicada al rubro, en la cual se reconoció la validez de los diversos decretos impugnados, a través de los cuales se emitieron la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua, el presupuesto de egresos para dicha entidad y el decreto, por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o financiamiento de la deuda pública.

Si bien comparto la conclusión alcanzada por este Alto Tribunal, en cuanto a la validez de esos actos, respetuosamente, difiero de algunas de las consideraciones expresadas por la mayoría, en relación a la procedencia de la acción, como a las razones para sostener la validez de esas normas.

I. Razones de la mayoría

En cuanto a la procedencia de la acción y, en particular, respecto de la impugnación hecha en torno al presupuesto de egresos para el Estado de Chihuahua para dos mil diecinueve, así como del decreto por el cual se autorizó la reestructuración de la deuda estatal, las autoridades demandadas adujeron la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, a partir de estimar que no se trata de normas generales, sino de actos formalmente administrativos.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno (de la cual formé parte) estimó la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto del presupuesto de egresos por ser un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de obras y servicios públicos durante un periodo determinado, el cual se emitió con fundamento en el artículo 64, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua. Así, el criterio mayoritario sostuvo que el presupuesto de egresos impugnado es una norma general, porque



sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo cual se explica a partir de la interdependencia entre recaudación y el ejercicio del gasto.

Por lo que toca al decreto por el cual se autorizó la reestructuración de la deuda estatal, el criterio mayoritario sostuvo que se trata de un acto que permite al Estado celebrar las acciones necesarias para formalizar la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta y contingente a su cargo, total o parcial, derivada de las obligaciones de largo plazo contraídas; aunado a que fue emitido por el Congreso del Estado en el que se confieren al Ejecutivo Local una serie de autorizaciones diversas y, por tanto, concluyeron que no es un acto individualizado dirigido a una persona concreta, sino destinado a un órgano del poder público para que ejercite una atribución y, por ende, se está en presencia de normas generales.

Posteriormente, en cuanto al fondo, al analizar los conceptos de validez, la parte actora expuso la supuesta violación al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en el presupuesto de egresos estatal se establecieron ingresos para el gobernador, los cuales son mayores a los fijados para el presidente de la República. El criterio adoptado por el Tribunal Pleno sostuvo que era incorrecta tal apreciación, pues tras el análisis del presupuesto de egresos impugnado se obtenía que la suma de los ingresos mensuales autorizados para el gobernador de Chihuahua ascendían a una cantidad inferior a la autorizada en el presupuesto de egresos de la Federación para el presidente de la República.

Por su parte, a través del cuarto concepto de invalidez los actores expusieron dos cuestiones relacionadas pero diferentes, a saber: (1) indebida motivación por parte del legislador local ya que no expresó las razones para considerar viable la reestructuración de la deuda estatal y los mecanismos para poder realizar las operaciones correspondientes, y (2) la inobservancia de lo previsto en el artículo 23,¹ primer párrafo, en relación al numeral 24,² de la Ley de

¹ "Artículo 23. La Legislatura Local, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autorizará los montos máximos para **la contratación de financiamientos y obligaciones**. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura Local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del ente público a cuyo cargo estaría la deuda pública u obligaciones correspondientes, del destino del financiamiento u obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago. Lo anterior no será aplicable para la Ciudad de México, en cuyo caso, estará obligado al cumplimiento de lo establecido en el capítulo III del presente título."

² "Artículo 24. La autorización de los financiamientos y obligaciones por parte de la Legislatura Local deberá especificar por lo menos lo siguiente:



Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. El criterio mayoritario desestimó este concepto de invalidez, al considerar que en la iniciativa de ese decreto y en el dictamen legislativo que le recayó, se incluyó el artículo décimo tercero que se refiere a: (1) un análisis elaborado por el Congreso sobre la capacidad de pago de la entidad; (2) el destino de los recursos obtenidos por el refinanciamiento; (3) la garantía o fuente de pago, sin que ello produzca la inconstitucionalidad pretendida, pues se trata de reestructuración de deuda y no así de la adquisición de nueva deuda pública, por lo que lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios no es aplicable a aquello que regula el decreto impugnado.

II. Razones del diseño

Si bien considero que la acción de inconstitucionalidad era procedente respecto del decreto que contiene la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, del decreto por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o financiamiento de la deuda pública y del presupuesto de egresos, en mi opinión, las razones son distintas a las del criterio mayoritario.

Si bien es cierto que este Alto Tribunal ha estimado que el presupuesto de egresos es el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado y que el "decreto del presupuesto de egresos" es un acto de aplicación de la "ley del presupuesto" o su correlativa, en cuanto se autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos, sin que sea éste el decreto en que se otorgan competencias o establecen derechos y

"I. Monto autorizado de la deuda pública u obligación a incurrir;

"II. Plazo máximo autorizado para el pago;

"III. Destino de los recursos;

"IV. En su caso, la fuente de pago o la contratación de una garantía de pago de la deuda pública u obligación, y

"V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. De no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada.

"Los requisitos a que se refiere este artículo deberán cumplirse, en lo conducente, para la autorización de la Legislatura Local en el otorgamiento de avales o garantías que pretendan otorgar los Estados o Municipios. Por su parte, el presente artículo no será aplicable a la Ciudad de México, en cuyo caso se aplicará lo previsto en el capítulo III del presente título."



obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. Sin embargo, considero que es necesario hacer un análisis casuístico y concreto respecto de las porciones normativas impugnadas del presupuesto de egresos, a efecto de poder determinar si las mismas, en específico, constituyen o no normas generales susceptibles de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad.

En mi opinión, no puede generalizarse si un presupuesto de egresos es o no norma general, sino que ello requiere un estudio pormenorizado de cada caso y de cada impugnación, pues es a partir del contenido normativo específico y de la causa de invalidez propuesta que debe analizarse si una parte del presupuesto es o no una norma general y, por tanto, si es viable su impugnación a través de un control de constitucionalidad abstracto como la acción de inconstitucionalidad.

Esta metodología reconoce la naturaleza particular o sui géneris de la norma y permite un análisis material a partir de contenidos específicos, y no uno que lo prejuzgue.

Así, no basta con concluir genéricamente que el presupuesto de egresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve en su totalidad no es norma general, ni tampoco –como sostuvo la mayoría– que invariablemente se trata de una norma general, sino que el estudio respectivo debe hacerse a partir de la porción normativa impugnada de ese instrumento, a efecto de constatar si el contenido específico materia de la impugnación tiene o no tal carácter.

Por cuanto hace al decreto por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o financiamiento de la deuda pública, estimo que tiene el carácter de norma general, toda vez que fue emitido por la autoridad legislativa para imponer órdenes y reglas específicas al gobernador del Estado de Chihuahua, a efecto de realizar una serie de actos individuales para la reestructuración de la deuda estatal. Es decir, se trata de una disposición jurídica dirigida al titular de un poder o institución del sector público, para facultarlo en determinado sentido. En este caso, la norma hace referencia a que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua podrá realizar ciertas conductas tendientes a lograr la reestructura financiera de la entidad. Por esta razón, considero que se trata de una norma general y, por tanto, impersonal, que es susceptible de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad. Además, también es abstracta, ya que las hipótesis normativas



previstas en ese decreto se aplicarán cuantas veces sean necesarias para lograr su objetivo. Es decir, la norma no se agota con un solo supuesto, sino que permite que se realicen los actos que fueren necesarios.

Lo anterior, en virtud de que claramente se identifican los adeudos susceptibles de reestructuración, tiene efectos hacia el futuro, pues su vigencia opera hacia adelante, ya que los supuestos jurídicos que enmarca deben ser sujetos de cumplimiento hasta en tanto existan las obligaciones financieras adquiridas, y es obligatoria, porque su contenido resulta del acatamiento irrestricto para los órganos del gobierno que se ubiquen en los supuestos correlativos.

Al respecto, conviene precisar que el contenido específico de ese decreto es notablemente similar al del Decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima de veintidós de septiembre de dos mil quince, el cual fue objeto de estudio por este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2015,³ en la que concluyó la procedencia de ese mecanismo de regularidad constitucional. Por ende, debe imperar el mismo criterio.

En cuanto al fondo del asunto, difiero del estudio realizado respecto del segundo y cuarto conceptos de invalidez (plasmado en los considerandos sexto y octavo de sentencia), en razón de lo que a continuación explico.

Respecto a la supuesta violación de lo previsto en el artículo 127 constitucional, en mi opinión, tal argumento debió desestimarse, con base en lo que el Pleno decidió en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en las cuales se impugnó la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.⁴ En dicha acción, por mayoría de ocho votos, este Pleno invalidó los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de ese ordenamiento, al considerar que el legislador no estableció las reglas objetivas a partir de las cuales deba determinarse la remuneración del Ejecutivo Federal que, conforme al artículo 127 constitucional, serán el parámetro de las percepciones cubiertas a todos los demás servidores públicos.

³ Resuelta en sesión del veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto al punto resolutivo primero (procedencia).

⁴ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto al punto resolutivo quinto (invalidez de los artículos referidos).



Así, ante la ausencia de esas reglas (necesarias para fijar la remuneración a cubrir al presidente de la República y, por consiguiente, a todos los demás servidores públicos), lo establecido en el presupuesto de egresos de la Federación para dos mil diecinueve, en particular, los importes a cubrir al presidente, no constituye un parámetro susceptible de ser comparado con las remuneraciones fijadas para cualquier otro funcionario o servidor público y, por tanto, en el caso, este tribunal no estaba en aptitud de emprender el estudio comparativo propuesto.

En este orden, lo previamente resuelto por este Tribunal Pleno en la referida acción de inconstitucionalidad constituye un hecho notorio que no puede ser ignorado y, por consiguiente, a efecto de dar coherencia al orden jurídico nacional, no era viable analizar lo expresado por la parte actora. Al caso, es aplicable la jurisprudencia siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.—Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial."⁵

Finalmente, en cuanto al cuarto concepto de invalidez (analizado en el octavo considerando de la sentencia), tampoco comparto el tratamiento dado para con-

⁵ Novena Época. Registro digital: 167593. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 43/2009, página 1102.



cluir lo infundado del motivo de invalidez expresado. Como se ha precisado, de la demanda se advierte que la actora se dolió, en esencia, de: (1) la indebida motivación por parte del legislador local, ya que no expresó las razones para considerar viable la reestructuración de la deuda estatal y los mecanismos para poder realizar las operaciones correspondientes y (2) la inobservancia de lo previsto en el artículo 23, primer párrafo, en relación con el numeral 24 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El criterio mayoritario desestimó tales argumentos, al concluir que lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios no es aplicable a aquello que regula el decreto impugnado.

Aunque comparto la conclusión alcanzada, estimo que el estudio respectivo debió atender en forma destacada a lo establecido en el artículo segundo de esa norma, en la cual, el legislador dejó en claro que la autorización legislativa otorgada al Ejecutivo Estatal tenía como finalidad el mejorar las tasas de interés, y/o disminuir y/o eliminar comisiones, liberar y/o modificar la afectación de participaciones federales o aportaciones, disminución y/o afectación de fondos de reserva, modificación en el plazo y/o el perfil de las amortizaciones; esto es, el realizar los actos jurídicos necesarios para sustituir las obligaciones preexistentes, por nuevas obligaciones en las que se mejoren las condiciones iniciales de contratación.

Conforme al artículo 23, primer párrafo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios para otorgar la autorización para la contratación de financiamientos y obligaciones se requiere del voto de dos terceras partes de los integrantes presentes de la Legislatura respectiva, quien previo a ello deberá realizar un análisis de (1) la capacidad de pago del ente público, (2) el destino del financiamiento u obligación y (3) la fuente o garantía de pago, por lo que a tal autorización le resulta exigible lo previsto en el artículo 24 de ese ordenamiento; sin embargo, es claro que tal porción normativa se refiere únicamente a aquellos casos en que el órgano legislativo autorice la adquisición de nueva deuda, no así cuando la deuda ya existe y sólo se busca obtener mejores condiciones en los términos en que es contratada (reestructuración); ello porque el primer párrafo del numeral 23 de ese ordenamiento está referido a "la contratación de financiamientos y obligaciones", mientras que en el segundo párrafo de tal artículo y subsiguientes, claramente el legislador se ocupó de las operaciones de refinanciamiento o reestructura.



En este sentido, si la parte actora aduce la violación de lo previsto en el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y esa porción normativa está referida únicamente a la adquisición de deuda nueva y no así a la reestructuración o refinanciamiento de la deuda preexistente y, en el caso, el decreto impugnado se ocupa sólo de la deuda ya adquirida con antelación, a efecto de que la misma sea reestructurada o refinanciada, entonces, a mi parecer, el argumento propuesto debió desestimarse por estar referido a otro tipo de deuda diferente de aquella de la que se ocupó el Poder Legislativo Local.

Además, dado que, como se ha expresado, en el cuarto concepto de invalidez se adujo la indebida o deficiente motivación del artículo décimo tercero del decreto por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o financiamiento de la deuda pública, en mi opinión, la respuesta al argumento precisado debió señalar que para el legislador, los deberes de fundamentación y motivación operan con algunas particularidades, pues por dichos aspectos debe entenderse, respectivamente, la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello (fundamentación) y que las leyes que emita se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.⁶

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre los tipos de motivación del órgano legislativo entre la ordinaria y la reforzada. Esta última es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, la que respecto de reformas legislativas es exigible cuando se establece alguna "categoría sospechosa"; es decir, algún acto legislativo en el que involucren determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos casos, el escrutinio judicial es más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige, dada la posible afectación de derechos que genera la norma.

⁶ "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." (Séptima Época. Registro digital: 820139. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1988, Parte I. Tesis 68, página 131)



Por su parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo. En estos casos, el análisis hecho por el órgano de control constitucional es poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador; así, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.⁷

Luego, dado que en el caso no se involucra alguna categoría sospechosa, el escrutinio que este tribunal debe realizar es de carácter laxo. Es decir, para estimar que el decreto impugnado cumple con el deber de motivación, basta que el legislador haya expresado las razones que, en su parecer, son aptas y suficientes para regular relaciones sociales que reclaman un entorno jurídico, aspecto que satisfizo al referir los instrumentos y elementos técnicos con base en los cuales analizó la capacidad de pago del ente público, el destino del financiamiento u obligación y la fuente o garantía de pago para la reestructuración ordenada.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 31/2019.

En la sesión pública de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 31/2019, promovida por diputados del Congreso del Estado de Chihuahua, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

En esa ocasión, el Tribunal Pleno tuvo que responder a dos preguntas constitucionales ampliamente debatibles: ¿podemos considerar al presupuesto de egresos y al decreto mediante el cual se autoriza al Ejecutivo a reestructurar y refinanciar la deuda del Estado, normas generales, para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad? ¿La falta de conocimiento del

⁷ "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época, Registro digital: 165745. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 120/2009, página 1255)



dictamen que se somete a votación es un vicio con carácter invalidante o puede ser desahogado en tribunal?

I. Razones de la mayoría

Sintetizaré las posturas mayoritarias en lo que hace a las dos preguntas constitucionales planteadas.

A. Causas de improcedencia: la naturaleza normativa del presupuesto de egresos y del decreto por medio del cual se autoriza al Ejecutivo para la celebración de actos para reestructura y refinanciamiento de la deuda pública

El proyecto que se sometió originalmente a nuestra consideración proponía, en el apartado de causas de improcedencia, sobreseer por lo que hacía al decreto por el que se expide el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 y el "Decreto por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública". La justificación radicaba en que se trataba de actos administrativos, que no eran susceptibles de ser atacados por esta vía.

Sin embargo, durante las discusiones, se llegó a la convicción mayoritaria de que tanto el presupuesto,¹ como el decreto,² tenían las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo que se explica por la interdependencia entre la Ley de Ingresos y el propio presupuesto y por los alcances fijados en sus rubros, pues explican la forma en la que deben actuar las autoridades a quienes corresponde ejecutar el gasto.

B. Vicios en el procedimiento legislativo

La mayoría consideró que sí se habían respetado los principios básicos de la democracia parlamentaria, ya que se observó el plazo que la propia normativa –tanto constitucional como legal y reglamentaria– disponían para el conocimiento de

¹ Votaron en este sentido, los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

² Votaron en este sentido los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora y Laynez Potisek.



los documentos que se sometieron a votación en la sesión de veinte de diciembre de dos mil dieciocho del Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua.³

Respecto de la violación al procedimiento legislativo relativa a que el dictamen que se votó fue objeto de modificación el mismo día en que se celebró la sesión del Congreso, la mayoría consideró que no tenía el poder invalidante a que se ha referido la línea de precedentes del Alto Tribunal, porque no afectó el principio de representación legislativa y de libre discusión de las normas, ya que de la lectura del Diario de Debates, se acredita que durante la discusión los propios diputados desahogaron en este punto, a través de sus quejas de desconocer el dictamen.

II. Razones del disenso

A. La naturaleza del presupuesto de egresos para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad

Compartí la propuesta original de proyecto, consistente en sobreseer respecto del presupuesto de egresos. Considero que, por regla general, el presupuesto de egresos tiene una naturaleza de acto administrativo. Sin embargo, estimo que podría darse el caso de que, dentro del presupuesto, existieran normas susceptibles de ser conocidas a través de este medio de control, debido a su generalidad, abstracción e impersonalidad.

En el caso concreto, se impugnaron los rubros correspondientes a la remuneración del gobernador del Estado de Chihuahua, por lo que considero que estamos frente al supuesto genérico, porque el mismo no detenta las características de generalidad, abstracción e impersonalidad de las normas generales; se trata más bien de un acto de aplicación de normas, que tiene como finalidad regir presupuestalmente a uno de los servidores públicos en un ejercicio fiscal determinado. Ésta es la metodología que me parece más convincente, pues la determinación dependerá del análisis concreto del contenido de las disposiciones correspondientes, específicamente, bajo el examen de sus características formales y materiales.⁴

³ Votaron en este sentido, los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Sirve de referencia lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 4/98**, que dio lugar a la *tesis* P./J. 24/99, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL



B. Violación al procedimiento legislativo

Tal como expresé en la sesión pública correspondiente, considero que no se respetaron los principios básicos de la democracia parlamentaria en el procedimiento legislativo analizado, pues los integrantes del Congreso del Estado de Chihuahua no tuvieron conocimiento del dictamen que efectivamente se votó, cuando menos un día antes de la votación, como lo exige el artículo 146 de su reglamento interior.

Como se afirma en la sentencia, el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho se publicó en la Gaceta Estatal un dictamen a la iniciativa de la Ley de Ingresos. Sin embargo, como se desprende del Acta No. 9 visible en el portal, la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública sesionó a las 8:30 de la mañana del día 20 de diciembre y modificó el dictamen en cuestión, siendo este último documento el que efectivamente se votó horas después en el Pleno.

EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.—Por 'ley del presupuesto' se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por 'presupuesto de egresos' se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período determinado. El 'decreto del presupuesto de egresos' **constituye un acto de aplicación de la 'ley del presupuesto', en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica.** En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre 'ley del presupuesto' y 'presupuesto de egresos' está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al presupuesto de egresos; en cambio, la 'Ley del Presupuesto del Distrito Federal', esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas de las leyes respectivas. Por otra parte, el presupuesto de egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 251, «con número de registro digital: 194259».



Aunque como narré previamente, la sentencia reconoce la existencia de este vicio, no le concede carácter invalidatorio, porque los cambios al dictamen fueron evidenciados mediante expresiones de dos diputados que subieron a tribuna a fin de hacer patente esa violación procesal.

Con lo anterior, se presupone que esos diputados conocían el contenido del dictamen modificado y que ese conocimiento es suficiente para considerar que existió una libre discusión de las normas y que no se afectó el principio de representación legislativa.

Asumir este criterio implicaría que la violación procesal advertida únicamente tendría potencial invalidatorio, si los legisladores que la detectaron no la hubieran hecho del conocimiento del Pleno, soslayando que el primer momento en el cual se deben evidenciar ese tipo de violaciones es justo al momento de la deliberación parlamentaria en tribuna.

En este sentido, considero que la violación advertida sí tiene potencial invalidatorio, pues la participación de las fuerzas políticas no se dio en condiciones de igualdad ni se basó en un conocimiento informado y razonado del documento votado, dado que una parte de los parlamentarios, sobre todo los que no estaban representados en la multicitada comisión, no conocieron con la anticipación reglamentaria exigible el dictamen modificado. Por consecuencia, estimo que el debate y la votación no tuvieron la calidad democrática constitucionalmente exigible y que ello da lugar a invalidar el ordenamiento legal impugnado.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 31/2019, resuelta en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil diecinueve.

En la presente acción de inconstitucionalidad se cuestionó la validez constitucional de los decretos a través de los cuales se expidieron la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua, ambos para el ejercicio fiscal 2019, así como el decreto por el que se autoriza al Ejecutivo a que celebre los actos necesarios para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.



En el considerando quinto, la mayoría de los integrantes del Pleno determinó que no existía violación al procedimiento legislativo que trascendiera de manera fundamental a la validez de las normas y sobre los principios de representación legislativa y de libre discusión de las leyes, medularmente, debido a que los dictámenes correspondientes se hicieron oportunamente del conocimiento de los diputados locales.

Respetuosamente, disiento del criterio mayoritario, en virtud de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, cabe destacar que, aun cuando coincido con la conclusión de que los dictámenes se hacen del conocimiento de los diputados a través de su publicación (el día anterior a la sesión) en la Gaceta Parlamentaria, en el caso, existieron irregularidades particulares que no permiten afirmar que los integrantes de la Legislatura Local conocieron en forma oportuna e íntegra el contenido de los dictámenes relativos a las normas impugnadas.

En efecto, en términos de lo previsto por los artículos 143 y 146, fracción V, del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, es a través de la Gaceta Parlamentaria que se difunden previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno o de la Diputación Permanente, y los dictámenes que deban presentar las comisiones deben publicarse el día previa a la sesión en que se desahogan (lo que ocurrió en el caso según las impresiones de pantalla que se exhibieron en autos).

Sin embargo, es importante destacar que el dictamen de la Ley de Ingresos que se publicó en la Gaceta Parlamentaria el día anterior sufrió una modificación (respecto de la tenencia vehicular) el mismo día de la sesión sin que se advierta (de la transcripción de la discusión del Pleno del Congreso Local) cuál fue exactamente la modificación de referencia.

Ante ello, me parece que no puede afirmarse que el dictamen de la Ley de Ingresos se publicó en la Gaceta Parlamentaria el día anterior a la sesión, pues la modificación (sea cual sea) se generó en dicho dictamen el mismo día de la sesión en que se emitió el decreto correspondiente.

No es óbice para ello que se justifique que no se viola deliberación parlamentaria, porque "los cambios operados se refieren precisamente, a lo que expusieron el diputado Misael Maynez Cano y el diputado Miguel Ángel Colunga Martí-



nez, sobre tenencia vehicular, es decir, sus propias expresiones son prueba de que conocían el dictamen y las modificaciones operadas".

En mi opinión, el hecho de que dos diputados de referencia conocieran cuáles eran las modificaciones, no implica que los restantes integrantes del Poder Legislativo Local también las conocieran y estuvieran en aptitud de votar en forma informada respecto de la totalidad del dictamen, por lo cual, considerando que existió violación al principio de deliberación parlamentaria.

Además, creo que tampoco podría considerarse que no existe violación al procedimiento legislativo bajo el argumento de que fue mínima la modificación al dictamen que no se hizo del conocimiento del Pleno del órgano legislativo.

En primer lugar, del procedimiento legislativo no puede advertirse exactamente cuál fue la modificación que se llevó a cabo. Además, un criterio de esa naturaleza implicaría aceptar que existe un ámbito de discrecionalidad de los miembros de las comisiones, para modificar el dictamen que se someterá al Pleno del órgano legislativo de la entidad federativa el mismo día en que se sesionará el asunto.

Lo anterior, no me parece aceptable, ya que pone en riesgo los principios de representación legislativa y de libre discusión parlamentaria, dado que las porciones modificadas de los dictámenes correspondientes sólo serían del conocimiento de los integrantes de las comisiones, pero no del resto de los legisladores que integran el Pleno del órgano legislativo.

Atento las consideraciones que preceden, considero que debieron declararse fundados los argumentos de violación al procedimiento legislativo, al no haberse hecho del conocimiento de la totalidad de los legisladores que integraron el Pleno de la Legislatura Estatal, el contenido íntegro de los dictámenes referidos a la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua, ambos para el ejercicio fiscal 2019, así como el decreto por el que se autoriza al Ejecutivo a que celebre los actos necesarios para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.

Por los anteriores razonamientos y en los aspectos precisados, respetuosamente, disiento del fallo mayoritario.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9, y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

