

## SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2019 PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de abril de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 72/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, en su integridad, así como del Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

#### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El ocho de julio de dos mil diecinueve, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil diecinueve que se refieren a continuación:
  - a) El Decreto por el que se abroga la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.
  - b) El Decreto por el que se modifica los artículos 26, 27 y 32 del Decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.
2. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1º; 4º, 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la “Constitución Federal”); los artículos 1, 2, 9 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 3 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso los siguientes razonamientos en sus conceptos de invalidez.<sup>1</sup>

**PRIMERO. El Decreto por el cual se expidió la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque fue expedida por una autoridad que no se encuentra habilitada constitucionalmente para ello**

- a) A partir de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, el Poder Reformador facultó al Congreso Federal para emitir una ley general que previera las bases y principios que deberán observar todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 1 a 77.

<sup>2</sup> DECRETO por el que se declaran reformada y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.

(...)

- b) Esto quiere decir que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de la ley general, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor, y esto sólo ocurrirá hasta que la ley general<sup>3</sup> a que se refiere el artículo séptimo transitorio tenga plena vigencia.
- c) Bajo esta tesis, resulta evidente que, a pesar de que el legislador local se encuentra facultado para legislar en materia de justicia cívica, lo cierto es que esa potestad solamente podrá ser ejercida una vez que el Congreso haya emitido la ley general en la materia. Por tanto, al carecer de competencia el legislador de la Ciudad de México, y habiendo emitido la Ley de Cultura Cívica para esa entidad federativa, se constituye una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad. Lo anterior es así, ya que todo actuar de las autoridades, incluso las legislativas, debe tener sustento constitucional, de lo contrario, se daría pauta a la plena arbitrariedad de los poderes.

**SEGUNDO. Los artículos impugnados al imponer infracciones por vejar o maltratar física o verbalmente a una persona, producir ruidos por cualquier medio, usar el espacio público sin autorización, solicitar servicios que constituyan falsas llamadas y por alterar el orden implican una indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal**

- d) Las normas impugnadas contienen una descripción imprecisa de la conducta antijurídica y por tanto implican una indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Para ello, el argumento se estructura en dos partes; con un primer apartado exponiendo los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, y un segundo apartado, analizando las disposiciones normativas que se impugnan de forma específica, al resultar enunciados normativos que no acotan el ámbito sancionador de la autoridad.
- e) El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, proscriben la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice actuaciones que le corresponden, constituyendo un límite al actuar de todo el Estado Mexicano. Ahora, este espectro de protección no se acota solamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que estos derechos se hacen extensivos al legislador como creador de éstas, quien se encuentra obligado a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.
- f) Debe precisarse, entonces, que el artículo 14 constitucional, que consagra el derecho de exacta aplicación de la ley en materia punitiva, también contiene inmersa la obligación hacia el poder legislativo de emitir normas claras, precisas y exactas respecto a la conducta reprochable, así como la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, constituyéndose así un mandato de taxatividad en beneficio del destinatario de la norma. Si bien el principio de taxatividad ha sido desarrollado principalmente en el derecho penal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también lo son en materia de derecho administrativo sancionador, por lo que también se vuelve exigible en esta área del derecho que la descripción típica de las conductas reprochables no resulte vagas, imprecisas, abiertas o amplias.

**2.1 Inconstitucionalidad de las normas que establecen sanciones por vejar, maltratar verbalmente y por realizar actos que puedan generar temor o pánico colectivos**

---

“**Artículo 73.** 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

(...)”

<sup>3</sup> Señaló al respecto, la sentencia de acción de inconstitucionalidad 58/2016, resuelto en sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, párrafo 31.

g) El artículo 26, fracción I, en la porción normativa “o verbalmente”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México<sup>4</sup> no permite a las personas tener conocimiento suficiente de las conductas que podrían ser objeto de sanción en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta vejación o maltrato verbal. Así, las normas controvertidas autorizan que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto sea susceptible de una sanción ante el Juez Cívico de la Ciudad de México, esto si es calificado como ofensivo o molesto para cualquier persona de la sociedad, permitiendo a la autoridad cívica competente determinar discrecionalmente las hipótesis en las cuales el sujeto es acreedor a la imposición de una sanción.

h) Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las expresiones que están excluidas de protección constitucional son aquellas absolutamente vejatorias estableciendo que, si bien la Constitución no reconoce el derecho al insulto, tampoco veda expresiones que puedan resultar indecentes o contrarias a las creencias y posturas mayoritarias.<sup>5</sup> También se tiene que en el amparo directo en revisión 2255/2015 el Pleno de la Corte determinó que, si el empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualizan el tipo, tales enunciados normativos generan incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

i) De lo anterior se tiene que el legislador local debió de referir de manera acotada qué es lo que debe entenderse por vejar o maltratar verbalmente a una persona, delimitando los alcances de la norma sancionadora, evitando la discreción de los operadores jurídicos al dotar de contenido a la misma.

j) Adicionalmente, el artículo 28, fracción IX, en la porción normativa “o que puedan producir”<sup>6</sup>, el numeral establece una sanción por hechos futuros de realización incierta que no tienen impacto en el mundo fáctico, siendo que, si bien la misma norma ya sanciona las conductas que tienen como resultado la producción del temor o pánico colectivos, la disposición también pretende sancionar acciones que puedan producir estas reacciones sin que lleguen efectivamente a hacerlo. En estas circunstancias, dicha norma no dota de seguridad jurídica al establecer un amplio margen de apreciación, deviniendo inconstitucional.

## 2.2 Inconstitucionalidad de las normas que establecen sanciones por la producción de ruidos

k) El artículo 27, fracción III de la Ley de mérito<sup>7</sup>, que indica como infracción contra la tranquilidad la producción de ruidos por cualquier medio que “notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas o representen un posible riesgo para la salud”, implica necesariamente una evaluación subjetiva con un espectro de aplicación muy amplio que podría redundar en la afectación de un gran abanico de derechos como la libre manifestación de ideas, permitiendo ser utilizada incluso para reprimir una protesta social.

l) En efecto, el legislador de la Ciudad de México debió establecer parámetros objetivos que permitieran a los operadores determinar qué tipos de ruidos pueden resultar molestos o causar daño a la salud de los terceros; como, por ejemplo, una escala de decibeles para medir la potencia de los sonidos, y con base en dichos parámetros identificar objetivamente aquellos que causen las afectaciones señaladas. Al no hacerlo así, dicha norma provoca incertidumbre en los gobernados al resultar imposible conocer el objeto preciso de la prohibición.

<sup>4</sup> **Artículo 26.-** Son infracciones contra la dignidad de las personas:

I. Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona;

<sup>5</sup> Al respecto, la accionante refirió la tesis 1a. CXLIV/2013 (10a), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX, mayo de 2013, Tomo I, pp.557, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LAS EXPRESIONES OFENSIVAS U APROBIOSAS SON AQUELLAS QUE CONLLEVAN UN MENOSPRECIO PERSONAL O UNA VEJACIÓN INJUSTIFICADA”.

<sup>6</sup> **Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o **que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos**, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción;

<sup>7</sup> **Artículo 27.-** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

II. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud;

### 2.3 Inconstitucionalidad de la norma que sanciona el uso del espacio público

m) El artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México<sup>8</sup>, que establece como infracción en contra de la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con autorización que se requiera para ello, resulta contrario al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, puesto que la conducta sancionable es muy amplia, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.

n) Así, atendiendo a la definición que de espacio público ofrece la ley impugnada<sup>9</sup>, se da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuando se actualiza la hipótesis legal y que deja en incertidumbre a los usuarios de dichos espacios que, por definición, son de uso común, ya que tampoco tendrán la seguridad de saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.

### 2.4 Inconstitucionalidad de la norma que sanciona por alterar el orden

o) En un sentido similar a la anterior disposición analizada va la porción normativa “Alterar el orden” de la fracción X del artículo 28 de la ley controvertida<sup>10</sup>, ya que constituye como infracción que las personas realicen conductas que alteren el orden, lo que tampoco permite que los sujetos tengan conocimiento suficiente de cuáles son las conductas que serán sancionadas por las autoridades.

p) Esto es así, dado que el concepto de “orden” es abstracto e indefinido por la norma, así como atendiendo a su mutabilidad y cambio constante desde una perspectiva social, su determinación no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo, sino que debe de quedar plenamente establecida la medida y alcance de los mismos, para poder ser susceptible de construir restricciones legítimas.

q) Por lo tanto, referida porción normativa, al contener un término susceptible de valoraciones subjetivas, deja al arbitrio de la autoridad la determinación de la conducta sancionable, esto en una clara contravención al principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica de las personas.

### 2.5 Inconstitucionalidad de la norma que sanciona a las personas que no necesariamente cometieron un ilícito

r) El artículo 28, fracción IX, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México<sup>11</sup> sanciona al titular o al poseedor de la línea telefónica desde el que se realicen llamadas o solicitudes de servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos.

---

<sup>8</sup> **Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello;

<sup>9</sup> La accionante citó el siguiente artículo:

**Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

XXXVIII. Espacio Público: El espacio público es el conjunto de bienes de uso común destinados a la generación y fomento de la interacción social, o bien, que permitan el desarrollo de las personas.

<sup>10</sup> **Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;

<sup>11</sup> **Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, **la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada**; en caso de reincidencia se duplicará la sanción;

s) Al respecto, es necesario tomar en cuenta el criterio adoptado por el Pleno de la Corte al resolver la contradicción de tesis 200/2013, en el que se sostuvo la obligación de interpretar el principio de presunción de inocencia de un modo sistemático a fin de realizar una mejor impartición de justicia. En ese sentido, se tiene que el precepto impugnado resulta efectivamente contrario a este principio, al sancionar al titular de la línea telefónica desde donde se realizó una falsa solicitud de servicios, sólo por su carácter, sin que se tenga plena seguridad de su responsabilidad,

**TERCERO. El artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada, vulnera el principio de interés superior de la niñez y el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, al prever la posibilidad de detener a los niños, niñas y adolescentes por el tiempo de dos hasta seis horas de forma injustificada, lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño**

t) El artículo 53 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México<sup>12</sup> prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso desde dos y hasta por seis horas sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en estado de incertidumbre.

u) Al respecto, resulta necesario destacar el reconocimiento que el Estado Mexicano ha hecho de los derechos y principios de la niñez y adolescencia. Conforme al artículo 4, párrafo noveno, de la Norma Fundamental<sup>13</sup>; el artículo 3, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>14</sup> y los artículos 1, fracción II, y 2, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>15</sup>, se tiene que el principio del interés superior de la niñez debe erigirse como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado cuando se involucren a menores de edad, volviendo imperioso el que las autoridades les aseguren y garanticen en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas que los involucren el disfrute y goce de todos sus derechos.

---

<sup>12</sup> **Artículo 53.-** En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que la persona adolescente resulte responsable, la Persona Juzgadora lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta. Cuando se determine la responsabilidad de una Persona Adolescente en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

Si a consideración de la Persona Juzgadora, la Persona Adolescente se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente

<sup>13</sup> **Artículo 4.**

(...)

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez...”

<sup>14</sup> **Artículo 3.1.** En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

<sup>15</sup> **Artículo 2.**

(...)

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales

v) En este sentido, el principio de interés superior de los menores de edad implica que la protección de sus derechos deba realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas. Estas consideraciones fueron recogidas dentro del criterio jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte “INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES”<sup>16</sup>, en el que se estableció un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de las medidas que pudieran afectar los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de los menores de edad en todo momento.

w) El Poder Legislativo de la Ciudad de México no observó los lineamientos convencionales del artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño<sup>17</sup>, en el que se advierte que la detención de menores de edad se realizará de conformidad con la ley, utilizándose únicamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

x) Primeramente, se tiene que el legislador fue omiso en tomar en cuenta el interés superior de la niñez al crear y emitir el precepto controvertido, atendiendo al desarrollo integral que debe procurar el Estado para los menores de edad, pues la norma permite, en primer término, la detención de niños, niñas y adolescentes que sean considerados infractores por un plazo, como regla general de dos horas, los cuales se podrán prorrogar por cuatro horas más.

y) Asimismo, el precepto convencional referido se ve vulnerado ya que si bien este dicta que las detenciones se realizarán con arreglo a la ley, precisamente, se tiene que el artículo 85 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>18</sup> —ley que, por mandato constitucional, establece los parámetros generales para garantizar el pleno goce y ejercicio de derechos humanos de los menores de edad— prevé la prohibición de retención o privación de la libertad de niños y niñas por la comisión de delitos y la subsecuente obligación de dar aviso a la Procuraduría de Protección competente de manera inmediata. Se precisa que la interpretación de esta norma general debe ser armónica y extensiva al ámbito administrativo, sobre todo, cuando se permite la retención de niñas, niños y adolescentes por la posible comisión de una falta administrativa.

z) Por último, la norma controvertida dispone que la detención es una regla general, sin establecer los casos especiales o gravosos en los que proceda la detención o retención de menores, lo cual demuestra el incumplimiento del estándar convencional que prescribe que la detención será una medida de último recurso de aplicación frente a las infracciones que pudieran cometer los menores de edad.

aa) No resulta un impedimento para todo lo anterior el hecho de que la ley controvertida no se refiera a delitos, sino a faltas administrativas, pues, al verse inmiscuida efectivamente dentro del derecho administrativo sancionador, le

---

<sup>16</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 7/2016 del Tribunal Pleno, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, pág. 10.

<sup>17</sup> Los Estados Partes velarán por que:

(...)

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

<sup>18</sup> **Artículo 85.** En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente.

Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

La Procuraduría de Protección, en el marco de sus atribuciones, deberá, en su caso, solicitar a la autoridad competente de manera inmediata las medidas necesarias para la protección integral, de asistencia social y en su caso, restitución de sus derechos y garantizar que niñas y niños no sean objeto de discriminación.

Toda medida que se adopte será susceptible de revisión por órgano judicial competente en un proceso contradictorio en el que se garantice, por lo menos, el derecho a ser oído y la asistencia de un abogado especializado.

son aplicables los principios y máximas que rigen al derecho penal, toda vez que ambas son una manifestación del *ius puniendi* estatal.<sup>19</sup>

4. **Admisión y trámite.** Recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de nueve de julio de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **72/2019**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
5. En esa misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo. Asimismo, requirió a esos poderes enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como de los ejemplares de la Gaceta Oficial de la entidad donde conste su publicación respectiva. Por último, ordenó dar vista al Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente, así como a la Consejería del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su esfera competencial convenía.
6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.
7. **Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** A través de escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:<sup>20</sup>

***Sobre el primer concepto de invalidez relativo a la falta de habilitación constitucional para emitir la norma***

- a) La Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México no vulnera de ninguna forma los artículos 14,16 y 73, fracción XXIX-Z, de nuestra Carta Magna, ya que dicho cuerpo normativo versa sobre *justicia cívica e itinerante* cuya facultad de regularla se encuentra conferida a cada una de las entidades federativas de forma residual, siendo así que la falta de expedición de la Ley General de la materia no inhibe la posibilidad de que los congresos de las entidades federativas legislen sobre ésta, al no existir disposición constitucional alguna que establezca la prohibición de legislar en tanto no se emita la ley general respectiva.
- b) Resulta inaplicable la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2016, al ser casos totalmente distintos, puesto que los artículos transitorios de la reforma realizada al artículo 73, fracción XXIX-Z, de nuestra Carta Magna<sup>21</sup> no establecen una mecánica transicional entre los sistemas federales y locales en la materia, ni establece como requisito *sine qua non* la emisión por parte del Congreso de la Unión de la ley general correspondiente, resultando incondicionada la facultad del Congreso local a la expedición de dicha ley.
- c) Se precisa que, a efecto de no vulnerar los derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad de México a través de un vacío legal que genera incertidumbre jurídica, se emitió y promulgó la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, lo anterior, dado que el Congreso de la Unión no dio cumplimiento en el término constitucional concedido para la emisión de la ley general relativa.

<sup>19</sup> La accionante hizo referencia a dos criterios de esta Suprema Corte; la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Tribunal Pleno, publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO” y la tesis aislada 1a. XXXV/2017, de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, marzo 2017, pág. 441, de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN”:

<sup>20</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 75 a 83.

<sup>21</sup> Al respecto, citó el siguiente artículo:

**Segundo:** 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.

- d) En consecuencia, cuando el Congreso de la Unión emita la ley general de la materia, las legislaciones locales se encontrarán obligadas a respetar los principios, las bases y los mecanismos de acceso a la justicia cívica que ésta establezca, esto sin que sea obstáculo para que la legislatura local haya legislado sobre el tema y el ejecutivo promulgado el decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

***Sobre el segundo concepto de invalidez, relativo a la violación al principio de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad***

- e) Resulta infundado el argumento, puesto que, como ha resuelto la Primera Sala de la Suprema Corte, una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, obligando el mandato de taxatividad al legislador solamente a elaborar una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Así, la taxatividad requiere que los textos legales que contienen normas que tipifican una determinada conducta únicamente describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran.
- f) Adicionalmente, resulta indispensable remarcar que la aplicación del principio de taxatividad debe atenderse al contexto en el cual la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México se desenvuelve, así como a sus destinatarios, recalcando que, precisamente, la referida ley tiene como objeto establecer tan sólo reglas mínimas de comportamiento cívico que permitan garantizar la sana convivencia, el respeto a las personas, a los bienes públicos y privados, así como fomentar la cultura de la legalidad y de la paz. Asimismo, el referido ordenamiento tiene como fin favorecer la convivencia entre los habitantes, establecer la corresponsabilidad entre éstos y las autoridades; máxime que reconoce la capacidad de los habitantes de la ciudad,
- g) Dicho lo anterior, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino otros medios como la gramática, el contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma disposición, el contexto en el que se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios. Lo anterior se ve consolidado con el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte “TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SOLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”<sup>22</sup>.

***Sobre el tercer concepto de invalidez***

- h) Resulta infundado el concepto de invalidez en el que la Comisión Nacional reclama que la norma impugnada “prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso de dos y hasta por seis horas, sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en un estado de incertidumbre”.
- i) Lo anterior es así, dado que el legislador local sí atendió dicho principio al elaborar el artículo 53 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, ya que, contrario de lo manifestado por la accionante, tal disposición normativa no hace referencia a niños, sino a adolescentes, entendidos éstos como “las personas cuya edad se encuentran comprendidas entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho años” de edad, asimismo, en ningún momento señala que éste será retenido de alguna forma, y, en cambio, el legislador, con el fin de proteger a un adolescente que pudiera ser probable infractor, estableció obligaciones al juez cívico a propósito de evitar que el adolescente se encuentre en estado de incertidumbre, pues dejarlo abandonado en una situación de aparente peligro constituye una violación grave a sus derechos fundamentales:
- i) Abstenerse de desarrollar la audiencia respectiva y de dictar resolución alguna si el adolescente no cuenta con la presencia de quien detenta la custodia o tutela, legal o de hecho.
- ii) Deberá citar a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, a efecto de no dejar en estado de indefensión al adolescente.

<sup>22</sup> Tesis 1a.CXCII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, junio 2013, pág. 605.

- iii) Establece la obligación al juez cívico de cuidar del presunto infractor adolescente dentro de la oficina del Juzgado a su cargo, en la sección de personas adolescentes.
- iv) En caso de que quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, no asistiera, el Juez Cívico podrá nombrar a un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México, quien podrá ser defensor de oficio para que lo asista y defienda.<sup>23</sup>
- j) Resulta relevante referir que la adolescencia es un periodo de preparación en el que se incluyen transiciones hacia la independencia social y económica, así como la adquisición de aptitudes necesarias para establecer relaciones de adulto y asumir funciones como tal. También constituye una etapa de riesgos considerables, máxime cuando no se es completamente capaz de comprender la relación entre conducta y sus consecuencias, lo que lo hace vulnerable a la asunción de conductas de alto riesgo.
- k) Por último, se resalta que la Ley de Cultura Cívica presenta sólo sanciones administrativas y no punitivas, como sí lo es la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, la cual, en su artículo 25 Bis, sí contempla la detención preventiva del adolescente como una medida cautelar, que deberá evitarse a circunstancias excepcionales, hasta por un plazo de seis meses. Por lo tanto, la Ley de Cultura de la Ciudad de México, así como el Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, no contravienen la Constitución Federal ni derecho fundamental alguno.

8. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo de la Ciudad de México, a través de la Presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso de la Ciudad de México, por escrito recibido el diez de septiembre de dos mil diecinueve, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.<sup>24</sup>

- a) Es cierta la existencia de la norma impugnada. De los antecedentes legislativos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México se advierte:
  - El diez de abril de dos mil diecinueve fue presentada ante el Congreso de la Ciudad de México la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley de Cultura Cívica.
  - Con fecha de once de abril de dos mil diecinueve, fue turnada dicha iniciativa por parte de la Mesa Directiva de las Comisiones Unidad de Administración y Procuración de Justicia y de Participación Ciudadana para su análisis y dictamen.
  - El catorce de mayo de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y Participación Ciudadana aprobaron el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.
  - En sesión ordinaria de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve del Congreso de la Ciudad de México, la legislatura aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, en lo general y en lo particular. Presentado por las Comisiones Unidad de Administración y Procuración de Justicia y Participación Ciudadana.
  - El día siete de junio de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el “DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SE EXPIDE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO”.

#### ***Causales de improcedencia y sobreseimiento***

- b) Se manifiesta que en el caso se acredita la causal de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>25</sup>, actualizándose con ello el sobreseimiento de la acción presentada contenida en la fracción II del artículo 20 de la referida ley<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Al respecto, señaló atinente el criterio 1a. LXXXIII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo II, febrero 2015, pág.1397, de rubro “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISPRUDENCIAL”:

<sup>24</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 126 a 159.

<sup>25</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

<sup>26</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

- c) El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para interponerla, en virtud de que se está extralimitando en sus facultades al hacer valer presuntas violaciones a la Constitución Federal relativas con temas de división de poderes y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación, en concreto, entre las competencias del Congreso de la Unión y del Congreso de la Ciudad de México. Circunstancias que traspasan en exceso lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, inciso g), de la Constitución Federal<sup>27</sup>, en el que prescribe que únicamente este Órgano Constitucional Autónomo está legitimado para interponer acciones de inconstitucionalidad cuando se vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- d) Así, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional y no puede impugnar normas por posibles violaciones del texto de la Constitución Federal fuera del ámbito de los derechos humanos, cuestión que, en efecto, se encuentra en la lectura de los conceptos de invalidez en los que sostiene infundadamente que el Congreso de la Ciudad de México no cuenta con habilitación constitucional para legislar en materia de justicia cívica hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la ley general de la materia.<sup>28</sup>

#### ***Contestación al primer concepto de invalidez***

- e) Resulta infundado el primer concepto de invalidez en el que se sostiene que el decreto por el cual se expidió la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al haber sido expedido por autoridad no habilitada constitucionalmente para ello, esto en relación con el artículo 73, fracción XXXIX-Z. Lo anterior, toda vez que parte de interpretaciones incorrectas del último precepto constitucional referido y de sus alcances.
- f) Es preciso señalar que el artículo constitucional referido fue objeto de reforma, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete y mediante la cual se creó una facultad concurrente, en este caso de *justicia cívica e itinerante*, donde la Federación a través del Congreso de la Unión emitirá una ley general que establecerá los principios y bases de la materia, los cuales serán objeto de adecuación normativa de las entidades federativas. Sin embargo, lo anterior no implica un límite a la competencia para expedir una ley de cultura cívica al Congreso de la Ciudad de México, ni que se supedite tal facultad al establecimiento de la ley general, pues de los transitorios de la referida reforma se establece únicamente el término de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto mencionado para la expedición de la ley general del tema, evento que a la fecha no ha ocurrido.
- g) En este sentido, no existe obligación expresa por parte del órgano de revisión constitucional que prohíba a la Ciudad de México a expedir una nueva ley de cultura cívica o en su caso ajustarla. De tal manera, como refieren los transitorios de la reforma constitucional, será hasta que se publiquen las leyes generales en la materia que las entidades federativas que se encontrarán obligadas a ajustar sus ordenamientos y no antes de tal publicación, por lo

---

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

<sup>27</sup> **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;

<sup>28</sup> Al respecto, estimó pertinente el criterio jurisprudencial P./J. 7/2007, Décima Época, mayo 2007, pág. 1513, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA”.

que no existe violación alguna al principio de división de poderes o transgresión directa a la Ley Fundamental. Lo anterior queda fortalecido con el criterio jurisprudencial del Pleno de la Corte de rubro “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”<sup>29</sup>.

- h) En adición, este tema ya fue abordado por sus señorías en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, de los párrafos 298 a 312, cuando se verificó la constitucionalidad del tema de justicia cívica de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al respecto, destacan las afirmaciones de la referida resolución en las que se señala que la ley general de la materia tan sólo será un referente normativo en el que se regularán los principios y bases de justicia cívica, mas no tiene la finalidad de distribuir competencias, que tal materia en esencia es propia del ordenamiento local y, finalmente, que un examen sobre la armonía de un mecanismo emitido por la Ciudad de México en esta materia, con la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, sólo será posible cuando se emita la misma.

### *Contestación al segundo concepto de invalidez*

- i) El segundo concepto de invalidez planteado se divide en siete apartados, siguiendo la misma metodología que la Comisión Nacional, dando contestación a cada parte en los siguientes términos.
- j) En la primera parte, que el actor identifica con la letra A, infundadamente, sostiene de manera general que los artículos 26, fracción I, en la porción normativa “o verbalmente”; 27, fracción III; 28, fracciones III; IX, en las porciones normativas “o que puedan producir” y “la sanción correspondiente se aplicara al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada”, y X, en la porción normativa “alterar el orden”, de la norma impugnada contienen una descripción imprecisa de la conducta antijurídica y, por lo tanto, implica una indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.
- k) Dicho concepto de invalidez se torna infundado e insuficiente, pues en ningún momento se violentaron los principios de legalidad y seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, además de que dicha argumentación resulta sólo enunciativa, sin demostrar su inconstitucionalidad.
- l) Contrario a lo señalado por la Comisión, los artículos impugnados no son ambiguos o imprecisos, respetándose el principio de taxatividad. Resulta relevante mencionar que dicho principio no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el tipo penal o infracción administrativa, pues tal supuesto tornaría imposible la función legislativa. El principio de taxatividad no exige que, en una sociedad compleja, plural y altamente especializada, como la de hoy en día, los tipos penales o administrativos se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas.
- m) Al respecto, se recalca el contenido de la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la Corte de rubro: “TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SOLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”.<sup>30</sup>
- n) En la letra B, del segundo concepto de invalidez el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que establece sanciones por vejar, maltratar verbalmente y por cualquier acto que se pueda generar temor o pánico colectivos.
- o) La porción del segundo concepto de invalidez, en el que se sostiene que la porción normativa del artículo 26, fracción I, “verbalmente” no permite a las personas tener conocimiento de las conductas que podrían ser objeto de sanción, resulta infundado.

<sup>29</sup> Criterio Jurisprudencial P./J. 5/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre 2009, pág. 850.

<sup>30</sup> Criterio Jurisprudencial 1a./J. 24/2016 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, mayo de 2016, Tomo II, pág. 802

- p) La expresión “maltrato verbal” no violenta el principio de taxatividad, pues en realidad lo que hace es proteger la dignidad de todos los habitantes de la Ciudad de México en su aspecto psicológico. Es claro e incluso se ha reconocido por el sistema jurídico la existencia de “maltrato verbal”, que son todas las acusaciones, insultos, amenazas, críticas degradantes, órdenes agresivas que provocan a quien las recibe una alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de la persona.
- q) El concepto de invalidez resulta infundado, al tener un fin constitucionalmente válido como es la protección de la dignidad de la persona. No se violenta el principio de taxatividad, ya que no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el tipo penal y en este caso de justicia cívica.
- r) Ahora bien, respecto al señalamiento de que la porción del artículo 28, fracción IX, de la ley impugnada, que indica “o pueda producir”, es presuntamente violatoria de la Constitución, se considera también infundado.
- s) Esto es así dado, que el artículo en comento se encuentra en las infracciones que protegen la seguridad ciudadana, por lo que es precisamente en este contexto en el que debe interpretarse dicha norma, pues su objetivo es evitar conductas que atenten contra la seguridad de la ciudadanía, sancionando la acción de llamar o solicitar a los servicios públicos, con diversos fines que pueden ser falsas alarmas de siniestros, producir temor o pánico colectivos o que los puedan producir, por lo que no es una norma que carezca de delimitación, sino es clara su determinación en tres hipótesis normativas.
- t) En la letra C, del segundo concepto de invalidez el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, infundadamente, que son inconstitucionales las normas que establecen sanciones por producir ruidos falsos.
- u) Este argumento resulta infundado, pues el artículo 27, fracción III, de la ley impugnada busca proteger a las personas de ruidos que atenten contra la tranquilidad o representen un posible riesgo a la salud. Los ruidos excesivos pueden producir afectaciones físicas y psicológicas en las personas, de no sancionar aquellos que superan los límites máximos permisibles en la Ciudad de México, se estaría permitiendo que las personas, como consecuencia del ruido, puedan sufrir presión arterial, modificación del ritmo cardíaco, tensión muscular, agudeza de visión, dolor de cabeza, silbidos de oídos, estrés, irritabilidad, trastorno de sueño y falta de atención, síntomas que según la medicina puede producir una exposición a un ruido excesivo.
- v) Por otro lado, resulta falso que las autoridades actuarán con arbitrariedad al determinar qué conductas son sancionables y cuáles no, debido a que en la Ciudad de México el juez cívico al calificar una posible sanción deberá acatar lo que indica la “Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-005-AMBT-2013, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal”. En concreto, y según el artículo 9<sup>31</sup> de dicha disposición, el artículo impugnado se actualizará al rebasarse los límites máximos permisibles de emisiones sonoras que, son de sesenta y cinco decibeles durante el día y sesenta y dos en el horario nocturno.
- w) En la letra D del segundo concepto de invalidez el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que sanciones el uso del espacio público.

---

### <sup>31</sup> 9. Límites máximos permisibles:

9.1. Los límites máximos permisibles de emisiones sonoras en el punto de referencia, NFEC, que deben cumplir las fuentes emisoras con domicilio y/o ubicadas dentro del territorio y bajo la competencia del Distrito Federal, serán:

| Horario            | Límite máximo permisible |
|--------------------|--------------------------|
| 6:00 h. a 20:00 h. | 65 dB (A)                |
| 20:00 h. a 6:00 h. | 62 dB (A)                |

9.2. Los límites máximos permisibles de recepción de emisiones sonoras en el punto de denuncia, NFEC, serán:

| Horario            | Límite máximo permisible |
|--------------------|--------------------------|
| 6:00 h. a 20:00 h. | 63 dB (A)                |
| 20:00 h. a 6:00 h. | 60 dB (A)                |

- x) Tal argumento deviene infundado, ya que el artículo impugnado es muy claro en el alcance y contenido de la infracción que pretende sancionar. Resulta importante precisar que el espacio público está constituido por las calles, paseos, plazas, parques, jardines y demás lugares de encuentro de las personas, por lo que debe ser considerado un punto de convivencia que merece cuidado y preservación constante. Así, la norma impugnada resulta constitucional, toda vez busca garantizar el derecho de terceros mediante la protección y preservación del espacio público.
- y) En la letra E del segundo concepto de invalidez, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que sanciona por alterar el orden.
- z) Dicho argumento resulta infundado, al partir de una mala apreciación de la ley. En realidad, dicha norma busca proteger la seguridad ciudadana —en concreto, sancionar la alteración del orden en eventos o espectáculos públicos—, término que no es de valoración subjetiva, ni se deja al arbitrio de la autoridad. Al contrario, ha sido criterio de la Suprema Corte que corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, perfilándose como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido solo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración.
- aa) En este sentido, para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la sociedad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de terceros y encontrándose los juzgadores obligados a fundar y motivar su resolución.
- bb) En la letra F del segundo concepto de invalidez, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que sanciona que no necesariamente cometieron un ilícito.
- cc) El argumento es infundado, al partir de una mala apreciación del artículo 28, fracción IX, de la ley impugnada. Dicho artículo resulta constitucional, pues en ningún momento se violenta la presunción de inocencia del probable infractor. El hecho de que al titular de la línea se le dé inicio del procedimiento administrativo ante el juez cívico no conlleva que en automático se le sancione, toda vez que se debe de agotar el procedimiento contemplado en el título cuarto de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal a partir del artículo 47 que regula los derechos que tienen los probables infractores, que en su fracción II reconoce el derecho a la presunción de inocencia.<sup>32</sup>,

#### ***Contestación al tercer concepto de invalidez***

- dd) Parte de una mala interpretación de la norma —y, por consecuencia resulta infundado— el concepto de invalidez que señala que el artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada vulnera el principio de interés superior de la niñez y el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, al proveer la posibilidad de detener a los niños y niñas y adolescentes por el tiempo de dos hasta seis horas de forma injustificada.
- ee) Primeramente, es clara la prohibición del arresto como sanción para una persona adolescente, a los que únicamente se les amonestará y se les hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta. A su vez, es de resaltar cómo en el último párrafo del artículo 53 de la ley impugnada facultad el juez cívico para enviar de inmediato ante las autoridades competentes al adolescente que se encuentre en situación de riesgo, para que reciba la atención correspondiente, quedando garantizada su integridad salud e integridad física.
- ff) Contrario a lo que sostiene la parte actora, con base en el respeto el interés superior del menor y la presunción de inocencia, se previó que los menores fueran representados por quienes, de acuerdo con la ley, ejerzan sobre ellos la patria potestad o tutela, esto en clara consonancia con los artículos 4, fracción XXXI, y 85, fracción IX, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México<sup>33</sup>; de ahí la necesidad de citar a los representantes de éstos.

<sup>32</sup> **Artículo 47.** Las personas probables infractoras tienen derecho a:

(...)

II. Que se reconozca su derecho a la presunción de inocencia.

<sup>33</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

- gg) Es relevante señalar que en ningún momento se le afecta algún derecho al adolescente durante el tiempo que espera la comparecencia de quien ejerce su patria potestad o tutela, puesto que el mismo se encuentra en un lugar aparte de las demás personas, identificado como la sección de personas adolescentes, tal y como lo expresa el artículo 114 de la norma impugnada<sup>34</sup>.
- hh) Sobre estas condiciones, se precisa que la medida legislativa contenida en el artículo impugnado resulta constitucional, pues tal logra pasar un escrutinio estricto en favor de los derechos de los adolescentes. Primeramente, se tiene que el tiempo en espera de que acuda quien ejerce la patria potestad o tutela del adolescente para iniciar el procedimiento cumple con una finalidad imperiosa desde el punto constitucional, pues tal condición garantiza la presunción de inocencia y los demás derechos de que disfruta el adolescente.
- ii) En este sentido, se considera que la medida legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el tiempo máximo de seis horas es para garantizar que el adolescente esté debidamente representado ante el juez cívico.
- jj) Por último, tal medida resulta la menos restrictiva, esto al mostrarse como la más idónea, además de que en ningún momento se le afectan sus derechos al adolescente, ya que, durante seis horas, máximo, está garantizando su derecho a la alimentación, salud y desarrollo integral.
- kk) En conclusión, la medida legislativa busca proteger los derechos de los adolescentes para que sean legalmente representados, por lo que debe desestimarse y declararse infundado el tercer concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

9. Por acuerdo de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad rindiendo los informes solicitados. Además, se corrió traslado con los mismos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Asimismo, concedió el plazo a las partes para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del presente acuerdo, formulen alegatos por escrito.

**10. Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de primero de octubre de dos mil diecinueve<sup>35</sup>, el Ministro instructor agregó al expediente los escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal por parte de la Directora General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México<sup>36</sup> así como de los delegados del Poder Legislativo de la entidad<sup>37</sup> y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>38</sup>, en los que se formulaban alegatos.<sup>39</sup> Al haber transcurrido el plazo de cinco días hábiles concedido a las partes para la formulación de

---

XXXII. Representación Originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 85.** Las autoridades y los órganos administrativos, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños y adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez están obligados a observar, cuando menos:

(...)

IX. Garantizar el acompañamiento de quién ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo su disposición judicial en contrario;

<sup>34</sup> **Artículo 114.** Los Juzgados contarán con los espacios físicos siguientes:

I. Sala de audiencias;

II. Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicación;

III. Sección de Personas Adolescentes;

IV. Sección médica y

V. Área de Seguridad.

Las secciones a que se refieren las fracciones II, III y V contarán con departamentos separados para hombres y mujeres.

<sup>35</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, foja 344.

<sup>36</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 326 a 328.

<sup>37</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 329 a 333.

<sup>38</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 334 a 343.

<sup>39</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 326 a 343.

alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>40</sup>

## II. COMPETENCIA

11. 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión accionante plantea la posible falta de competencia constitucional de la Asamblea Legislativa para emitir Ley de Justicia Cívica de la Ciudad de México así como la inconstitucionalidad de otras disposiciones de ese cuerpo normativo por ser contrarios a la seguridad jurídica.

## III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

12. Haciendo un análisis de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Suprema Corte considera que la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la validez de la Ley de Cultura Cívica en su integridad —lo que incluye el Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley—publicados en la Gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

13. En lo particular, se impugna lo siguiente:

- a) Artículo 26, fracción I, en la porción normativa “*o verbalmente*”.
- b) Artículo 27, fracción III, que establece como infracción contra la tranquilidad de las personas producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud.
- c) Artículo 28, fracción III, que dispone como infracción contra la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello.
- d) Artículo 28, fracción IX, que dispone como infracciones contra la seguridad ciudadana el llamar o solicitar los servicios de emergencia en las porciones normativas “*o que puedan producir*” temor o pánico colectivo, así como “*la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada*”.
- e) Artículo 28, fracción X, que infracciones contra la seguridad ciudadana, en la porción normativa “*alterar el orden*”.
- f) Artículo 53, segundo párrafo, en la porción “*si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la persona juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual se determinará su responsabilidad*”.

14. Por ende, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice, por un lado, si la legislatura local tenía competencia para emitir dicha ley conforme a la fracción XXIX-Z del artículo 73 constitucional y sus transitorios.

15. En su caso, determinada la competencia de la legislatura local, se procedería a estudiar en lo particular los artículos impugnados.

## 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 Federal<sup>41</sup> (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de

<sup>40</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 326 a 344.

<sup>41</sup> “**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”.

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, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo<sup>42</sup>.

17. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, así como el Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.
18. Dado que el plazo para cuestionarlo corrió del sábado ocho de junio al domingo siete de julio de dos mil diecinueve, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó la demanda en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes ocho de julio de dos mil diecinueve; esto es, el primer día hábil siguiente, tomando en consideración que el último día del plazo era domingo, considerado inhábil.

## V. LEGITIMACIÓN

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia disponen que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas<sup>43</sup>, actuando a través de su legítimo representante.
20. El escrito fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>44</sup> y 18 de su reglamento interno<sup>45</sup> establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su presidente.

---

<sup>42</sup> Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”.

<sup>43</sup> **“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;

<sup>44</sup> **“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].”

21. El Congreso de la Ciudad de México alegó la falta de legitimación de la Comisión para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, al considerar que se está extralimitando en sus facultades, toda vez que está haciendo valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tienen que ver con temas de división de poderes y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación. Si bien el órgano constitucional está legitimado para interponer este mecanismo de defensa cuando se vulneren los derechos humanos, sólo puede impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o, en su caso, impugnar normas por violar sólo determinados artículos constitucionales.
22. No obstante, este Pleno advierte que la Comisión accionante sí impugnó la presente ley, pues estima que ciertos artículos resultan violatorios del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, defensa adecuada, presunción de inocencia e interés superior del menor, todo lo que implica la posibilidad de que se violen derechos humanos.
23. Mientras que la cuestión competencial resulta un tema de pronunciamiento previo y necesario que, si bien lo hace valer la Comisión, debe ser revisado oficiosamente.
24. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables.
26. En el caso, únicamente se hizo valer por parte del Congreso local la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación de la Comisión accionante, misma que ya fue estudiada y desestimada en el apartado anterior, al sostener la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
27. Este Tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; entonces, al no existir impedimento procesal para el análisis del fondo de la acción, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

28. El presente caso se dividirá en cinco apartados. En el primero, que resulta además de estudio preferente, se determina la facultad del Congreso local para emitir la legislación impugnada.
29. En consecuencia, se procede al estudio, conforme a los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante, de los artículos 26, fracción I; 27, fracción III; 28, fracciones IX y X, donde se alega la inconstitucionalidad de las disposiciones o porciones normativas, por ser contrarias al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Enseguida, se emitirá un pronunciamiento sobre la validez o invalidez del artículo 28, fracción X, a la luz del principio de presunción de inocencia. Posteriormente, se analizará la fracción III del artículo 28 conforme a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación. Finalmente, se emitirá un pronunciamiento relativo al artículo 53, que prevé la posibilidad de retener a un adolescente por hasta seis horas, lo cual será estudiado a la luz del interés superior de la infancia.
30. Todo ello bajo el siguiente esquema:

---

<sup>45</sup> “**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.



|  |   |
|--|---|
| <p><b>1.</b> La competencia del legislador local para regular la justicia cívica e itinerante</p>          | <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:<br/>[...]<br/>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 [...]</p>   |
| <p><b>2.</b> El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa</p>      |   |
| <p>2.1 Artículo 26, fracción I, en su porción normativa “<i>vejar ... o maltratar ... verbalmente</i>”</p> | <p>Artículo 26.- Son infracciones contra la dignidad de las personas:<br/><br/>I. Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona;</p>  |
| <p>2.2 Artículo 27, fracción III.</p>  | <p>Artículo 27.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:<br/>[...]<br/>III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud;</p>  |
| <p>2.3 Artículo 28, fracción IX, en su porción normativa “<i>o que puedan producir</i>”</p>                | <p>Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:<br/>[...]<br/>IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción;</p> |
| <p>2.4 Artículo 28, fracción X, en su porción normativa “<i>alterar el orden</i>”</p>                      | <p>Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:<br/>[...]<br/>X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;</p>   |
| <p><b>3.</b> Artículo 28, fracción IX, y el principio de presunción de inocencia</p>                       | <p>Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:<br/>[...]<br/>IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción;</p> |
| <p><b>4.</b> Artículo 28, fracción III, y los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación</p>  | <p>Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:<br/>[...]<br/>III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello;</p>   |
| <p><b>5.</b> Artículo 53, párrafo segundo, y el interés superior del menor</p>                             | <p>Artículo 53.- En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la</p>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>resolución.</p> <p>En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p> <p>[...]</p> |
|--|---|

### 1. Competencia del legislador local para regular la justicia cívica e itinerante

31. La Comisión Nacional accionante alegó la falta de competencia del Congreso local para regular lo relacionado con la justicia cívica e itinerante.
32. El ejecutivo sostuvo que cada una de las entidades federativas cuenta con facultad para regular esa materia y no existe disposición constitucional que establezca la prohibición de legislar mientras no se emita la ley general. Una vez que el Congreso de la Unión emita la ley general en la materia, las legislaciones locales se encontrarán obligadas a respetar los principios, las bases y los mecanismos de acceso a la justicia cívica que se establezcan.
33. El Congreso local alegó que con la reforma constitucional del artículo 73, fracción XXXIX-Z, se creó una facultad concurrente, en este caso de justicia cívica e itinerante, donde la Federación a través del Congreso de la Unión emitirá una ley general que establecerá los principios y bases de la materia, los cuales serán objeto de adecuación normativa de las entidades federativas. Sin embargo, lo anterior no implica un límite a la competencia para expedir una ley de cultura cívica al Congreso de la Ciudad de México, ni que se supedite tal facultad al establecimiento de la ley general, pues de los transitorios de la referida reforma se establece únicamente el término de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto mencionado para la expedición de la ley general del tema, evento que a la fecha no ha ocurrido.
34. Este Tribunal Pleno estima infundado el argumento de la Comisión accionante y, siguiendo lo sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018,<sup>46</sup> considera que la legislatura local de la Ciudad de México sí cuenta con la facultad de emitir la ley en materia de justicia cívica e itinerante.<sup>47</sup> Iguales consideraciones fueron sostenidas al resolver la acción de inconstitucionalidad 70/2019.<sup>48</sup>
35. El decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete adicionó la fracción XXIX del artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de justicia cívica e itinerante.
36. Sin embargo, ello no implica que la materia de justicia cívica e itinerante haya quedado reservada al orden federal. Tampoco significa que la ley general pueda, válidamente, distribuir competencias excluyendo a las entidades federativas de legislar en la materia.

<sup>46</sup> Fallada el 18 de junio de 2020 por el Tribunal Pleno bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.

<sup>47</sup> El apartado “A. Competencia legislativa en materia de justicia cívica e itinerante” se votó en sesión de 11 de junio de 2020 por unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas reserva su derecho a formular voto concurrente, al igual que el señor Ministro Aguilar Morales, con razones adicionales; la señora Ministra Ríos Farjat reserva su derecho a formular voto concurrente; y el señor Ministro Pérez Dayán, con precisión.

<sup>48</sup> Fallada el 14 de enero de 2021 pro el Tribunal Pleno bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

37. El régimen transitorio establecido en la reforma constitucional no prohíbe al Congreso local emitir su propia regulación mientras no se emita la ley general en la materia.
38. De los artículos transitorios se advierte lo siguiente:<sup>49</sup>
- El decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (seis de febrero de dos mil diecisiete).
  - Dentro de los siguientes ciento ochenta días naturales a la entrada en vigor del decreto, el Congreso de la Unión debía expedir la ley general en materia de justicia cívica e itinerante (ese plazo corrió del siete de febrero al cinco de agosto de dos mil diecisiete).
  - La ley general en la materia debía prever, al menos: i) los principios a los que tendrían que sujetarse las autoridades para que la justicia cívica e itinerante fuera accesible y disponible a los ciudadanos; ii) las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas; iii) los mecanismos de acceso a la justicia cívica en las entidades federativas; iv) la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos en la ley.
39. Si bien el Congreso de la Unión está facultado para establecer las bases, principios y mecanismos de acceso de justicia cívica e itinerante, lo cierto es que la facultad para legislar no quedó federalizada, por lo que sigue siendo originaria para las entidades federativas.
40. De los artículos transitorios, se hace evidente que las legislaturas de los Estados no están impedidas para legislar. Tampoco se estableció una veda temporal para el legislador local en tanto el Congreso de la Unión emitiera la Ley General. Por lo tanto, no es posible considerar a las entidades federativas incompetentes para legislar en la materia.
41. A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno reitera que esta materia es facultad originaria del orden local, tal como se expuso al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, donde se estudió la Constitución de la Ciudad de México. Se dijo que la justicia cívica era, en esencia, una materia propia del orden normativo local, pues su finalidad se construye a establecer procesos que permitan la sustanciación pronta y eficaz de aquellos conflictos que afectan la convivencia cotidiana de las personas.
42. Si bien la Constitución de la Ciudad de México fue emitida antes de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, lo cierto es que este Tribunal Pleno concluyó que no resultaba inconstitucional ya que el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal, cuando habla de principios y bases, debía entenderse como aquellos que rigen de manera general la implementación del sistema de justicia cívica, materia que originalmente corresponde al ámbito local y en ningún sentido implica una distribución competencial en la materia.
43. Al resultar infundado el concepto de invalidez, se concluye que la legislatura local sí tiene competencia para emitir la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. En el entendido de que, una vez que el Congreso de la Unión emita la ley general en la materia, los ordenamientos locales deberán ajustarse a lo que disponga.

## 2. El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa

### <sup>49</sup> Transitorios

**Primero.** - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** - 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.

[...]

**Séptimo.** - La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

- Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

44. El artículo 14 de la Constitución dispone:

*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.*

45. Además, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

*Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad*

*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.*

46. El principio de legalidad se establece como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia penal, el cual aplica de manera estricta. Este principio tiene una vertiente o subprincipio de taxatividad que prohíbe la imposición de delitos y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*). Además, el principio de legalidad se integra también por el de no retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege previa*), así como por el de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*).

47. Respecto al principio de legalidad penal, la Corte Interamericana ha señalado que 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. 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.<sup>50</sup>

48. El mandato de taxatividad exige describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Se exige al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Se debe reducir la vaguedad de los conceptos utilizados y preferiblemente optar por el uso de términos descriptivos y no valorativos.

49. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado<sup>51</sup>. Lo que se busca no es validar las normas sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello resulta imposible, sino que el grado de imprecisión sea razonable. Es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro para reconocer su validez, por estimarse que el

---

<sup>50</sup> Corte IDH, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones Y Costas), párr. 125.

<sup>51</sup> Al respecto, señala Víctor Ferreres: “Ahora bien [...] la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» [...] Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*”. Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*. p. 120.

mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma<sup>52</sup>.

50. 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 a ciencia cierta cómo actuar frente a la nueva norma. La certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho son los valores subyacentes al principio de taxatividad.
51. El mandato de la taxatividad pretende alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación. Es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello 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.
52. Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir a la gramática o relacionarla con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.
53. Entonces, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

---

<sup>52</sup> En este mismo sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: “**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 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. 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 tomaría 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”. Tesis número 1ª. CXCII/2011, Emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época; Libro I, octubre de 2011, tomo 2, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

54. El Tribunal Pleno ha sostenido esas consideraciones al fallar, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 100/2016<sup>53</sup>, 23/2017<sup>54</sup>, 137/2017<sup>55</sup>, 51/2018<sup>56</sup>, 88/2016<sup>57</sup> 29/2011<sup>58</sup>, 11/2013<sup>59</sup>, 9/2014<sup>60</sup> y 95/2014<sup>61</sup>.

<sup>53</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones del párrafo ochenta y siete y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 122, en su porción normativa “o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25822/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el once de octubre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Párrafos 35 a 61.

<sup>54</sup> Resuelta en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora. Encargado del engrose Ministro José Fernando Franco González Salas. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores 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 por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Párrafos 46 a 58.

<sup>55</sup> Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores 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 señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Páginas 17 a 27.

<sup>56</sup> Resuelta en sesión de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero** se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en su porción normativa: “**o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este Código**”, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, en su porción normativa “**o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí**”, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron parcialmente en contra, al estimar que solamente resulta inválido el artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, en su porción normativa “**Para los efectos de la fracción II de este artículo**”, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 15 a 19.

<sup>57</sup> Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores 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 del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas “**suspensión o**” y “**La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este Código**”, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte

55. Además, este Alto Tribunal ha sostenido su criterio jurisprudencial respecto a la posibilidad de aplicar principios penales en el marco del derecho administrativo sancionador, realizando ciertas modulaciones, ya que participa del derecho punitivo.<sup>62</sup>

---

de septiembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 11 a 15.

<sup>58</sup> Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Páginas 50 a 52.

<sup>59</sup> Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Páginas 35 a 37.

<sup>60</sup> Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra, aunque con el sentido, por incompetencia del órgano emisor; el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra, por la validez de la norma impugnada.

<sup>61</sup> Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

<sup>62</sup> Época: Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 99/2006. Página: 1565. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

56. El derecho administrativo sancionador pretende garantizar a la colectividad en general el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por leyes administrativas utilizando el *poder policía* para lograr sus objetivos.
57. En este ámbito se debe satisfacer el principio de legalidad en grado suficiente para permitir la previsión y planeación de los particulares y evitar la arbitrariedad de la autoridad. Sin embargo, no cabe exigir la aplicación del principio de reserva de ley en la misma forma exigible en la materia penal.
58. Por ejemplo, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido una amplia facultad de configuración normativa a la administración pública para establecer las sanciones y los tipos administrativos en los reglamentos, según se observa de la jurisprudencia de rubro “ALCOHOLIMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL”.<sup>63</sup>
59. Asimismo, el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 41/2016 y 47/2016, analizó las sanciones que se imponían en materia de cultura física y del deporte en los estados de Morelos y Sinaloa, respectivamente.
60. Reiteró que el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal es aplicable a la materia administrativa sancionadora. Esta materia comparte principios similares con el derecho penal, ya que forman parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, por lo que se deben garantizar los derechos fundamentales de las personas.
61. Los principios penales como el de legalidad no pueden hacerse en forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Este principio constituye un límite externo muy importante al ejercicio del *ius puniendi* que impide que se configuren infracciones o sanciones de manera libre, sino que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.
62. La materia de justicia cívica que aquí se analiza se enmarca en las sanciones administrativas, donde se ejerce una potestad punitiva como *estado policía*. Entonces, se debe satisfacer el principio de legalidad en grado suficiente para permitir la previsión y planeación de los particulares y evitar la arbitrariedad de la autoridad.
63. No obstante, este Tribunal Pleno ha considerado que, en la materia de la justicia cívica, si bien es un procedimiento en el ámbito punitivo con la intención de salvaguardar el orden público y el interés general, lo cierto es que se está frente a un

---

<sup>63</sup> Tesis de jurisprudencia 117/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 277 del Tomo XXVI (julio de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: “El citado precepto reglamentario que prevé el arresto como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los artículos 99 y 100 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de inmutable, no viola el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas”, toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del Reglamento mencionado, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún psicotrópico, en los grados ahí establecidos. Esto es, como el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa o, en su caso, un arresto que no exceda de 36 horas, es evidente que el primer párrafo del artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal cumple cabalmente con el espíritu del referido precepto constitucional, pues la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Además, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de inmutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente.”

grado menor de proyección en la vida de las personas sujetas a la ley.<sup>64</sup> La finalidad es establecer reglas mínimas de comportamiento en la población y fomentar el respeto entre las personas y hacia el patrimonio, así como procurar una convivencia armónica de la población.<sup>65</sup>

64. Inclusive, la exposición de motivos de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-Z, reconoció que la justicia cívica establece reglas mínimas de comportamiento y convivencia armónica. Si bien las entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia de las personas, no existen criterios homogéneos. En tanto que la justicia itinerante pretende acercar la justicia a las personas por lo que debe estar presente en todos los lugares del país, incluso en las comunidades más alejadas o marginadas. La justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos y la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presenten en determinada comunidad.<sup>66</sup>
65. El dictamen<sup>67</sup> de la Cámara de Senadores destacó que la propuesta se centraba en: i) fortalecer la justicia cívica; ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante. Reconoció la necesidad de contar con un cuerpo normativo homogéneo que establezca las reglas mínimas de comportamiento y permita a los ciudadanos resolver los conflictos de manera pacífica y evitar que crezcan y terminen en sede jurisdiccional. Además, se debe acercar la justicia a las personas a través de la justicia itinerante.
66. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México refirió que la finalidad es mejorar la convivencia de quienes habitan en la Ciudad de México. Busca fomentar que las personas puedan cumplir sus sanciones mediante el trabajo voluntario a favor de la comunidad, disminuyendo las sanciones económicas y el arresto. Pretende sentar las bases de organización y funcionamiento de la cultura cívica.
67. Esos antecedentes y objetivos deben tenerse en cuenta para establecer una modulación adecuada en la materia de justicia cívica.
68. A continuación, esta sentencia se ocupará de atender las impugnaciones sobre la inconstitucionalidad de diversas normas que serán estudiadas a la luz del principio de taxatividad.

### 2.1 Artículo 26, fracción I, en su porción normativa “verbalmente”

|  |
|--|
| Artículo 26.- Son infracciones contra la dignidad de las personas:<br>[...]<br>II. Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona;<br>[...] |
|--|

69. Sobre esta porción normativa, la Comisión accionante alegó un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción ante el juez cívico. La autoridad cívica determinaría discrecionalmente las hipótesis en las cuales el sujeto incurre en una vejación o maltrato, realizando una apreciación subjetiva acerca del menoscabo sufrido por una persona que se considere agredida.
70. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada por establecer un amplio margen de apreciación al juez cívico para determinar de manera discrecional qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea

<sup>64</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2018, y su acumulada 46/2018 fallada por el Tribunal Pleno en sesión de 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del ministro González Alcántara Carrancá. Ver párrafo 221.

<sup>65</sup> Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, regirá en la Ciudad de México y tiene por objeto:

- Establecer reglas mínimas de comportamiento cívico;
- Garantizar la sana convivencia, el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la Administración Pública de la Ciudad de México en su preservación.

[...]

<sup>66</sup> Exposición de motivos. El proceso legislativo se integra de cinco iniciativas de diversas fechas. Diputados como cámara de origen. Ver iniciativa del ejecutivo de 28 de abril de 2016, Gaceta No. 4518-XXIII

<sup>67</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores, 6 de diciembre de 2006. Gaceta No. LXIII/2PPO-64/67945, pág. 15

acreedor a una sanción, por lo que, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación.

71. A pesar de lo anterior, la propuesta fue desestimada por no alcanzar la mayoría calificada requerida, toda vez que se expresó a su favor una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán. Por su parte, la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.
72. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la porción normativa referida, 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.

## 2.2 Artículo 27, fracción III

**Artículo 27.-** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

[...]

III. Producir o causar **ruidos** por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud;

[...]

73. La accionante alega que las actividades propias de la manifestación de las ideas, así como la realización de cualquier tipo de actividad en el espacio público o privado, necesariamente trae aparejada la emisión de ruidos que la autoridad puede estimar como atentatorios de la tranquilidad o salud de las personas. Esta norma tiene un espectro de aplicación muy amplio que puede redundar en la afectación de derechos como la libre manifestación de las ideas, e inclusive utilizarse para reprimir una protesta social. Sin embargo, el legislador no estableció parámetros objetivos para determinar qué tipos de ruidos resultan molestos o pueden causar daño a la salud; por ejemplo, no estableció una escala de decibeles.
74. El legislativo sostuvo la constitucionalidad de las normas que establecen sanciones por producir ruidos, ya que protege la tranquilidad de las personas. Además, se deben sancionar los ruidos excesivos que produzcan afectaciones físicas y psicológicas en las personas. De lo contrario, se estaría permitiendo que, como consecuencia del ruido, las personas puedan sufrir presión arterial, modificación del ritmo cardíaco, tensión muscular, agudeza de visión, dolor de cabeza, etc.
75. Además, el juez cívico, al calificar una posible sanción, deberá acatar lo que indica la Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-005-AMBT-2013, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal. Cuando se rebasen los límites máximos, que son sesenta y cinco decibeles durante el día y sesenta y dos en horario nocturno, se actualizaría este artículo.
76. El Tribunal Pleno considera infundados los argumentos de la accionante. Esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre normas similares estableciendo su constitucionalidad en dos ocasiones. Por un lado, las normas previstas en leyes de ingresos de municipios del Estado de Morelos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2013; además, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.
77. Por lo tanto, al ser ya criterio reiterado de este Tribunal Pleno la validez de estas normas de similar contenido por considerar que no violan los principios de taxatividad y seguridad jurídica ni el derecho a la libertad de expresión, se reiteraran las consideraciones citadas en los precedentes al ser aplicables al presente asunto.
78. La norma impugnada tiene por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta, que afecte la tranquilidad de las personas, de donde resulta la utilidad del poder de la policía para la ordenación de las relaciones sociales.
79. Al respecto, se debe mencionar que ha sido interés de la sociedad actual la regulación de sonidos molestos e indeseados, lo cual incluso se ha catalogado como “contaminación acústica o sonora”, al representar un problema ambiental para el

ser humano que puede provocar afectaciones a la salud en la medida en que pueden resultar en peligrosidad inmediata o gradual cuando se transfiere en cantidades suficientes para las personas expuestas.

80. Es cierto que el exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona es complejo de medir y cuantificar, en la medida en que no deja residuos, ni tiene un efecto acumulativo en el medio, aunque sí lo tiene en el ser humano.
81. El ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones e, incluso, si la exposición es muy prolongada, puede generar daños irreversibles en el órgano auditivo. Sin embargo, su control y reducción constituye un problema tecnológico por la complejidad temporal, frecuencial y espacial que representa.
82. El marco jurídico de los problemas de contaminación ambiental relacionados con la salud se encuentra previsto en el quinto párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce y garantiza que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
83. Además, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente<sup>68</sup> prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud. En esos términos, se dispone que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido.
84. Asimismo, se encomienda a la Secretaría de Salud la realización de los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.
85. En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas en las que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

“Artículo 155.- Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente.

Artículo 156.- Las normas oficiales mexicanas en materias objeto del presente Capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

La Secretaría de Salud realizará los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

La Secretaría, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrará la información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma.”

<sup>69</sup> Algunos ejemplos de normas oficiales mexicanas que se han ocupado de la emisión de ruido son las siguientes: NOM-079-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición; NOM-080-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos motorizados en circulación, y su método de medición; NOM-081-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición; NOM-082-ECOL-1994 (16/ENE/95). Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las motocicletas y triciclos motorizados nuevos en planta, y su método de medición. Aclaración 03 de marzo de 1995; así como la NOM-011-STPS-2001. Que establece las condiciones de seguridad e

86. Derivado de lo expuesto, si bien es cierto que la norma impugnada busca sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, cierto es también que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.

87. Si bien la norma se encuentra redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritantes o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

88. Así, no es factible jurídicamente alegar, como hace la CNDH, que la aplicación de la norma redundaría en restricciones arbitrarias, afectando incluso los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, pues es evidente que su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad.

89. Por estas razones, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 27, fracción III**, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

### 2.3 Artículo 28, fracción IX, en su porción normativa “o que puedan producir”

**Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros **o que puedan producir** o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción;

90. Sobre esta porción normativa, la Comisión alegó que establece una sanción por hechos futuros de realización incierta que no tienen un impacto en el mundo fáctico. La imposición de una sanción está sujeta a un probable resultado material, a una mera expectativa sobre lo que pueda ocasionar las conductas.
91. El legislativo sostuvo la constitucionalidad de esa fracción porque, sostiene, lo que sanciona es la acción de llamar o solicitar los servicios públicos con diversos fines cuya redacción es clara y no da lugar a dudas su aplicación.
92. Esta fracción, de redacción amplia, prevé varios supuestos. Establece como infracción contra la seguridad ciudadana el llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos: a) que distraigan la prestación de los mismos; b) que constituyan falsas alarmas de siniestros; **c) que puedan producir temor o pánico colectivo**; d) que produzcan temor o pánico colectivo. Luego establece a quién se aplicará la sanción (lo que se estudiará en otro apartado) y la duplicidad de la misma en caso de reincidencia.
93. Por un lado, este Tribunal Pleno considera infundado el alegato de la accionante que estima que la expresión “o que puedan producir” se refiere a hechos futuros de realización incierta que no tienen impacto en el mundo fáctico. Para esta Corte, las falsas alarmas son conductas que no necesariamente requieren de un resultado material —como sería movilizar los servicios de emergencia—, para ser configuradas y sancionadas, ya que tanto la consumación de estas infracciones como la mera ejecución de actos encaminados a esos objetivos ameritan sancionarse a fin de prevenir la intranquilidad de la población.
94. Por otra parte, este Tribunal Pleno, siguiendo lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 70/2019,<sup>70</sup> estima que la porción normativa impugnada resulta válida.
95. La actualización de la porción normativa impugnada se encuentra supeditada a una expectativa de efectos en las conductas, precisando que la conexión entre la conducta y la actualización del supuesto jurídico sancionable se

---

higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido que, por sus características, niveles y tiempo de acción, sea capaz de alterar la salud de los trabajadores; los niveles máximos y los tiempos máximos permisibles de exposición por jornada de trabajo, y la implementación de un programa de conservación de la audición.

<sup>70</sup> En ese asunto este Tribunal estimó constitucional el artículo 14, fracción VI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, específicamente en la porción normativa que sanciona el proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas o que puedan producir temor o pánico colectivos.

establecerá valorando el vínculo entre la afirmación falsa y la posible provocación de un estado de temor o pánico generalizado.

96. Será la autoridad administrativa quien tendrá que valorar en cada caso concreto las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho que permitan afirmar objetivamente que la conducta del sujeto pudiera generar, o no, un estado generalizado de temor o pánico injustificado.
97. Entonces, la porción normativa resulta suficientemente clara, pues provee a los destinatarios de la norma de elementos suficientes para determinar cuándo su conducta podría dar lugar a un supuesto antijurídico. Máxime que la actualización de la norma no se encuentra sujeta a una valoración subjetiva o personalísima por parte de la autoridad.
98. Debe destacarse que, en la interpretación de este Tribunal Pleno, la norma tiene por finalidad evitar que la población se vea afectada por avisos que provengan de afirmaciones falsas referentes a casos de emergencia, lo cual genera pánico, estados severos de alerta y fuertes movilizaciones de las autoridades, generando a su vez un riesgoso estado de descontrol derivado del miedo de las personas a sufrir un daño, así como gastos y pérdidas en las que incurren las autoridades y cuerpos de seguridad debido al tiempo y recursos que necesitan erogar para detectar y atender estas situaciones de falsa alarma.
99. Se advierte que, de acuerdo con la redacción de la porción normativa impugnada, basta con hacer la llamada o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos, que constituyan falsas alarmas de siniestros, para que se pueda producir ese temor o pánico, que es finalmente lo que se pretende evitar. Siendo irrelevante tomar en consideración si se pretendía o no ocasionar un perjuicio específico, pues el perjuicio, en términos de convivencia social, se actualiza con la sola llamada, sin que sea necesaria la producción de un resultado material.

#### 2.4 Artículo 28, fracción X, en su porción normativa “alterar el orden”

**Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

X. **Alterar el orden**, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;

100. La Comisión Nacional estima que la porción normativa “alterar el orden” en los eventos o espectáculos públicos, o en entradas o salidas, es una infracción contra la seguridad ciudadana que no está formulada taxativamente. Los sujetos no pueden tener conocimiento suficiente de cuáles son las conductas que serán susceptibles de sanción por las autoridades, toda vez que se trata de un término subjetivo que permite de manera arbitraria sancionar esa actuación. El concepto de orden es abstracto e indefinido, por lo que impide a las personas *saber a qué atenerse*.
101. El legislativo señaló que la norma busca proteger la seguridad ciudadana. La fracción impugnada busca sancionar la alteración del orden en eventos o espectáculos públicos, término que no es de valoración subjetiva ni se deja al arbitrio de la autoridad. El juzgador examinará su presencia en cada caso concreto a partir, no de meras apreciaciones subjetivas, sino de elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de terceros.
102. Este Tribunal Pleno ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una norma de similar contenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019<sup>71</sup>. Estimó constitucional, entre muchas otras normas, el artículo 40, numeral 6.1.7.4.3.7, en la porción normativa “Alterar el orden”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Acción de inconstitucionalidad 47/2019, y su acumulada 49/2019, fallada en sesión de 24 de octubre de 2019 por el Tribunal Pleno bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa. Páginas 105 a 117. En este apartado, una mayoría de seis ministros y ministras votaron por la validez de la norma. Mientras que los ministros Gutiérrez Ortiz mena, Aguilar Morales y la ministra Piña Hernández votaron en contra.

<sup>72</sup>

103. Siguiendo ese criterio, esta Corte advierte que la porción normativa impugnada sí resulta constitucional.
104. El Diccionario de la Real Academia Española define esos vocablos de la siguiente forma:

**Orden**

Del lat. *ordo*, *-īnis*.

1. *m. Colocación de las cosas en el lugar que les corresponde.*
2. *m. Concierto, buena disposición de las cosas entre sí.*
3. *m. Regla o modo que se observa para hacer las cosas.*
4. *m. Serie o sucesión de las cosas.*

**Alterar**

Del lat. tardío *alterāre*, der. de *alter* 'otro'.

1. *tr. Cambiar la esencia o forma de algo.*
2. *tr. Estropear, dañar, descomponer.*
3. *tr. Perturbar, trastornar, inquietar.*
4. *tr. Enojar, excitar.*

105. Así, desde un abordaje gramatical, es suficientemente clara la expresión *alterar el orden*. Se entiende como un cambio —que estropea, daña, perturba— de la disposición de cosas en el lugar que le corresponde o de las reglas que deben observarse para hacerlas.
106. Este Alto Tribunal también ha sostenido que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualiza en las circunstancias específicas de los casos concretos.
107. En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar en forma arbitraria la resolución que corresponda, pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas, sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.

ARTÍCULO 40.- Los aprovechamientos que causen los particulares del municipio.

[...]

6.1.7.3 Por sanciones impuestas por el juez cívico, con fundamento en el bando de policía y buen gobierno del municipio de Zacatepec, se cobrarán las tarifas siguientes:

CONCEPTO

UMA

[...]

6.1.7.4.3.7 **Alterar el orden, arrojar líquido u objeto, prender fuego o provocar altercado en evento o espectáculo público, en su entrada o salida**

30 A 35

[...]

108. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia **1a./J. 1/2006**,<sup>73</sup> de rubro: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, registro 175902).
109. Este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada, que establece una sanción por alterar el orden en los eventos públicos, ya sea en la entrada, durante los mismos o a la salida, en la jurisdicción municipal, **resulta constitucional**, en la medida en que, para su concreción, la autoridad correspondiente deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atendiendo, además, a las condiciones sociales en que se desenvuelven los hechos respectivos, a fin de establecer el motivo de la falta respectiva y su consecuente sanción al infractor, siguiendo los mandatos exigidos por el artículo 16 constitucional.

### 3. Artículo 28, fracción IX, y el principio de presunción de inocencia

**Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, **la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción;**

110. La Comisión Nacional alega la inconstitucionalidad de la porción normativa que establece la aplicación de una sanción al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada, lo que trasgrede la presunción de inocencia, ya que la persona sancionada podría no haber sido quien realizó la conducta. Alega que ese principio debe ser aplicable en todos los procedimientos cuyo resultado pudiera derivar en una pena o sanción, como en el derecho administrativo sancionador con modulaciones.
111. El legislativo sostuvo que el hecho que sea el titular de la línea a quien se le inicie el procedimiento administrativo ante el juez cívico no conlleva que en automático se le sancione, toda vez que se debe agotar el procedimiento contemplado en el título cuarto de la Ley de Cultura Cívica, que en su artículo 47, fracción II, reconoce el derecho de presunción de inocencia que tienen las personas probables infractoras.
112. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada por contrariar el principio de presunción de inocencia al disponer una regla que lo violenta como estándar de prueba: sancionar al titular o poseedor de la línea telefónica desde la cual se realizó la llamada.
113. A pesar de lo anterior, la propuesta fue desestimada por no alcanzar la mayoría calificada requerida, toda vez que se expresó a su favor una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por razones diferentes, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por razones adicionales y Laynez Potisek por consideraciones distintas. Por su parte, la señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.
114. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la porción normativa referida, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos

<sup>73</sup> “Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.”

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.

#### 4. Artículo 28, fracción III, y los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión

**Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello;

[...]

115. La Comisión Nacional accionante señaló que el artículo 28, fracción III, resulta inconstitucional, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.
116. Afirma que la norma deviene indeterminada y da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuando se actualiza la hipótesis legal e impide que los usuarios puedan saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.
117. El Poder Legislativo estimó que el contenido de la fracción es muy claro y se ha reconocido que es posible normar su utilización cuando hay afectación a terceros. Los permisos regulados de acuerdo con la materia que se use, como por ejemplo espectáculos públicos en espacios públicos entre otros.
118. Este Tribunal Pleno considera fundado el concepto de invalidez, ya que obligar a la ciudadanía a contar con autorización para usar el espacio público constituye una violación a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.
119. El papel que tiene la utilización del espacio público y, específicamente, de la vía pública en la expresión de las ideas fue analizado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.<sup>74</sup> En este asunto se estableció que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.
120. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.
121. Además, se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.
122. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Además, se dijo que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.
123. La Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México entiende por **espacio público el conjunto de bienes de uso común** destinados a la generación y fomento de la interacción social o bien que permitan el desarrollo de las personas.<sup>75</sup> Son bienes de uso común las vías generales de comunicación, plazas, paseos, parques públicos, jardines, entre otros.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, párr. 273.

<sup>75</sup> **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXXVIII. Espacio Público: El espacio público es el conjunto de bienes de uso común destinados a la generación y fomento de la interacción social, o bien, que permitan el desarrollo de las personas.

124. Como es sabido, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones se realizan en el espacio público.
125. El artículo señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello. Es decir, no señala expresamente una autorización para expresiones artísticas, de asociación, reunión pacífica, manifestación de ideas, y existen acciones que sí requerirían autorización. Sin embargo, esta norma incide en los derechos de expresión, reunión y asociación, pues se puede impedir el uso del espacio público por no contar la autorización.
126. Se insiste en que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.
127. Por lo tanto, pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que se constituye como una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.
128. Además, al no establecer los requisitos para la autorización, se abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.
129. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción III**, de la Ley de Cultura Cívica para la Ciudad de México.

#### 5. Artículo 53, párrafo segundo, y el interés superior del menor

**Artículo 53.-** En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes. **Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la**

---

#### <sup>76</sup> Ley General de Bienes Nacionales

**Artículo 7.** Son bienes de uso común: [...]

**XI.** Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; [...]

**XIII.** Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, [...].”

#### Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

**Artículo 16.** Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

I. Los de uso común;

[...]

**Artículo 19.** Se consideran bienes de uso común, aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley. Los bienes de uso común del Distrito Federal son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

**Artículo 20.** Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

I. Las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares;

II. Los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública;

III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos, y

IV. Los mercados, hospitales y panteones públicos.

**Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.**

[...]

130. La Comisión Nacional accionante estima inconstitucional la norma, al prever la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso de dos y hasta seis horas sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita salvaguardar el interés superior de la niñez. Este principio se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano cuando se involucren a menores de edad.
131. Destaca que, según la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso b), la detención de menores de edad se realizará conforme a la ley, utilizándose únicamente como último recurso y durante el periodo más breve que proceda. Además, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 85, prohíbe la retención o privación de la libertad por la comisión de delitos y prevé la obligación de avisar a la Procuraduría de Protección competente de manera inmediata. Esos principios resultan aplicables al derecho administrativo sancionador.
132. El legislativo señaló que el argumento es infundado. Resulta claro que el arresto como sanción se encuentra prohibido para un adolescente (entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho años). Únicamente se les amonestará y se les hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta garantizando el derecho al debido proceso. En ningún momento se le afecta un derecho al adolescente durante el tiempo que pasa para esperar la comparecencia de quien ejerce su patria potestad o tutela debido a que el mismo se encuentra en un lugar aparte de las demás personas.
133. Argumenta que la medida legislativa es constitucional porque busca proteger los derechos de los adolescentes para que sean legalmente representados por quienes ejerzan la patria potestad o tutela sobre ellos.
134. El Ejecutivo sostuvo la constitucionalidad del artículo y manifestó que no hace referencia a niños sino a adolescentes. Sostiene que en ningún momento el artículo señala que el adolescente será retenido de alguna forma, puesto que no establece que se le impedirá que salga o se mueva. Por el contrario, atendiendo al interés superior del menor, el legislador estableció obligaciones al juez cívico para proteger a un adolescente que pudiese ser un probable infractor, ya que dejarlo abandonado en una situación de aparente peligro constituye una violación grave a sus derechos fundamentales.
135. Este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 45/2018, y su acumulada 46/2018, se pronunció sobre el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley de para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios e invalidó una porción normativa que prevé la detención provisional de un adolescente involucrado en la comisión de una falta administrativa, ya que no se justifica que la detención por un lapso máximo de seis horas sea la más breve posible para garantizar la comparecencia y adecuada representación de los menores de edad.
136. Como se muestra en el recuadro que se reproduce a continuación, el precepto que aquí se impugna resulta idéntico en la porción normativa ya declarada inconstitucional por este Tribunal, por lo que regirán las mismas consideraciones:

| <b>Ley de para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios</b>  | <b>Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México</b>   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 53.</b> En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.</p> <p>En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. <b>Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se</b></p> | <p><b>Artículo 53.</b> En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.</p> <p>En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes. <b>Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la</b></p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.<br/>[...]</p> | <p>persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.<br/>[...]</p> |
|---|---|

137. El artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé que la detención, encarcelamiento o prisión de un niño únicamente se utilizará como “medida de último recurso y durante el periodo más breve posible”.<sup>77</sup> Para efectos de esta disposición, la palabra “niño” abarca a todos los menores de dieciocho años.<sup>78</sup>
138. Si bien, previo a la sustanciación del procedimiento, el probable infractor no se encuentra sujeto a “encarcelamiento” o “prisión”, lo cual inclusive está prohibido por el párrafo cuarto del artículo 53 de la Ley impugnada, lo cierto es que el periodo durante el cual el menor de edad se encuentra en las oficinas del juzgado cívico, en espera de que se le pueda

<sup>77</sup> Convención sobre los Derechos del Niño.

“**Artículo 37.** Los Estado Partes Velarán por que: [...]

**b)** Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda [...].”

En este sentido, resultan relevante lo expuesto por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, de 18 de septiembre de 2019, en específico, los párrafos siguientes:

“41. Los Estados partes deben promulgar leyes y garantizar prácticas que salvaguarden los derechos del niño desde el momento en que entra en contacto con el sistema, lo que incluye la etapa de la interceptación, la advertencia o la detención, mientras está bajo custodia de la policía u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, durante los traslados hacia y desde las comisarías de policía, los lugares de detención y los tribunales, y durante los interrogatorios, los registros y la toma de muestras probatorias. Se deben llevar registros de la ubicación y el estado del niño en todas las fases y procesos.

[...]

56. Los padres o los tutores legales deben estar presentes durante todo el proceso. No obstante, el juez o la autoridad competente podrá decidir limitar, restringir o excluir su presencia en el proceso, a petición del niño o de su asistente jurídico u otro asistente apropiado, o porque ello no responda al interés superior del niño.

57. El Comité recomienda a los Estados partes que promulguen legislación explícita para que los padres o los tutores legales tengan la máxima participación posible en las actuaciones, ya que pueden prestar asistencia psicológica y emocional general al niño y contribuir a que se obtengan resultados eficaces. Asimismo, reconoce que muchos niños viven de manera informal con parientes que no son ni padres ni tutores legales, y las leyes deberían adaptarse para permitir que los auténticos cuidadores ayuden a los niños en los procedimientos, si los padres no están disponibles.

[...]

87. La legislación debe establecer claramente los criterios para el uso de la detención preventiva, que debe aplicarse principalmente para asegurar la comparecencia en los procedimientos judiciales y cuando el niño represente un peligro inmediato para los demás. Si el niño es considerado un peligro (para sí mismo o para otros), se deben aplicar medidas de protección infantil. La prisión preventiva debe ser objeto de revisión periódica y su duración debe estar limitada por la ley. Todos los agentes del sistema de justicia juvenil deben dar prioridad a los casos de niños en prisión preventiva. [...].” (énfasis añadido.

<sup>78</sup> Al respecto, el artículo 1 de la Convención en comento prevé que:

“Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

Asimismo, el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que:

“[...] Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad [...].”

garantizar una representación adecuada, sí puede ser considerado como una “detención”, pues su libertad personal se encuentra restringida de tal forma que él no puede abandonar por decisión propia dicho establecimiento.

139. Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, las garantías de la materia penal, tales como las previstas en este caso a nivel convencional, pueden trasladarse, de manera prudente, al procedimiento administrativo sancionador, pues ambas son una expresión del poder punitivo del Estado, e implican menoscabo, privación o alteración en los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.<sup>79</sup> De ahí que, en general, le resulten aplicables, por ejemplo, los lineamientos del debido proceso previstos en el artículo 8 de la Convención Americana, entre otros.<sup>80</sup>
140. La detención para la presentación de un probable infractor ante el juez cívico no es por sí misma un acto privativo de la libertad, sino únicamente un acto de molestia consistente en el aseguramiento momentáneo de la persona, para garantizarle la representación adecuada, en el entendido de que el probable infractor deberá ser presentado de forma inmediata ante el juez, quien en su caso determinará la responsabilidad e impondrá una sanción. Por tanto, como parte del derecho administrativo sancionador, si bien es factible asegurar en flagrancia a los infractores o cuando existan supuestos suficientes para presumir fundadamente la participación de la persona en la comisión de la infracción, dado que se lesionan bienes jurídicos; lo cierto es que dicha detención, al tratarse de adolescentes, debe cumplir con el estándar convencional.
141. Siempre con la salvedad de que la imposición de la sanción está sujeta a lo que se pruebe en el procedimiento ante el juez cívico, por lo que la remisión no prejuzga ni conlleva la responsabilidad del probable infractor.<sup>81</sup> Además, de conformidad con el artículo 53, párrafo cuarto, de la ley impugnada, no puede consistir en arresto cuando se determine la responsabilidad de un adolescente.
142. En el caso, se considera que la norma impugnada no respeta lo previsto en el artículo 37, fracción b), de la Convención, pues no cumple con el requisito de proceder únicamente por el periodo más breve posible.
143. Es cierto que la norma impugnada sólo autoriza la detención en algunos supuestos,<sup>82</sup> como una medida para asegurar simultáneamente la comparecencia y la adecuada representación del menor. Es decir, busca salvaguardar los derechos de

---

<sup>79</sup> Al respecto, resulta aplicable la Tesis de Jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.” Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565 y registro 174488. Asimismo, véase el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Fondo Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 72 (2 de febrero de 2001) párr. 106.

<sup>80</sup> *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010) párr. 142.

<sup>81</sup> Al respecto véase la Tesis de Jurisprudencia P./J. 110/2007, de este Tribunal Pleno, de rubro: “CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉ LA DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD.” Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 979 y registro 170797. Similares consideraciones fueron aprobadas por este Tribunal Pleno al fallar, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la contradicción de tesis 171/2019, resuelta por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>82</sup> Conforme al artículo 65 de la Ley impugnada, la detención de un probable infractor solamente ocurre bajo los siguientes supuestos:

**Artículo 65.-** La Persona Policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante la Persona Juzgadora, en los siguientes casos:

I. Cuando presencien la comisión de la infracción; y

los adolescentes a un debido proceso, conforme a las disposiciones constitucionales, actuando como un resguardo de la persona probable infractor en tanto pueden garantizársele las condiciones necesarias para que tenga una asistencia y representación adecuada en el procedimiento administrativo sancionador.<sup>83</sup>

144. Sin embargo, este Tribunal Pleno no encuentra que la prórroga establecida por un plazo adicional de cuatro horas, en tanto acuden los representantes originarios o una persona de la administración pública de la Ciudad de México, que podrá ser un defensor de oficio —lo cual representaría un lapso total de hasta seis horas de permanencia del adolescente en el juzgado cívico—, esté justificado como el más breve que proceda. No se encuentra sustento en las demás previsiones legales que protegen a los menores de edad en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos.
145. Por otra parte, en cuanto a la representación de los adolescentes en los procedimientos administrativos, en el marco de la justicia cívica de la Ciudad de México, este Tribunal, siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 70/2019 en la que se analizó una norma de contenido similar,<sup>84</sup> considera que la debida representación de los menores en los

---

II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

En el caso de la fracción XVII del artículo 28 de la Ley, si las partes involucradas no se ponen de acuerdo en la forma de la reparación del daño, la Persona Policía remitirá el o los vehículos involucrados al depósito y notificará de los hechos a la Persona Juzgadora. Cuando las partes lleguen a un acuerdo sobre la reparación de los daños antes del inicio del procedimiento, la Persona Juez liberará los vehículos dejando constancia de la voluntad de las partes.

La Persona Policía que se abstenga de cumplir con lo dispuesto en este artículo, será sancionado por los órganos competentes de la Secretaría, en términos de las disposiciones aplicables.

<sup>83</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

“**Artículo 83.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

- I.** Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;
- II.** Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- III.** Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- IV.** Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;
- V.** Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;
- VI.** Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;
- VII.** Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;
- VIII.** Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;
- IX.** Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;
- X.** Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;
- XI.** Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;
- XII.** Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y
- XIII.** Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales.” (énfasis añadido).

<sup>84</sup> Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit

procedimientos administrativos sancionadores como el que nos ocupa implica privilegiar la presencia de quien ostenta la representación originaria de la persona adolescente. Razón por la cual se estima que el plazo de dos horas de estancia de ésta en el juzgado cívico resulta necesario y suficiente a fin de que las madres, padres, tutores, o quien ejerza la patria potestad simultáneamente con la Procuraduría de Protección local, ejerzan la representación legal del menor durante el procedimiento correspondiente.

146. Por ende, el párrafo segundo impugnado debe leerse como sigue:

| Texto original del artículo 53, párrafo segundo, impugnado  | Texto sin la porción normativa declarada inconstitucional  |
|---|--|
| <p>En tanto acude quien custodia o tutela la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, <b><u>se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable,</u></b> la Persona Juzgadora le nombrará un representante del la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p> | <p>En tanto acude quien custodia o tutela la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p> |

147. Lo anterior, en el entendido de que el representante de la administración pública nombrado por el juez deberá encontrarse adscrito a la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México o bien a la autoridad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que en su caso corresponda.
148. Esto porque se debe garantizar que la Procuraduría de Protección local o municipal,<sup>85</sup> dependiendo del ámbito de competencia, ejerza la representación conforme a lo señalado tanto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,<sup>86</sup> como en su homóloga local,<sup>87</sup> la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México<sup>88</sup>, a fin de preservar el interés superior del menor, en relación con los derechos del artículo 4 constitucional.<sup>89</sup>

**Artículo 32.-** En caso de que el probable infractor o infractora sea adolescente, el Juez o Jueza citará a quien detente la patria potestad, custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución. En tanto acude quien custodia o tutela al o la adolescente, deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera la persona responsable del o la adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera, el Juez o la Jueza nombrarán un representante del municipio para que le asista y defienda, que podrá ser un defensor público o defensora pública; después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el o la adolescente, resulte responsable, el Juez o la Jueza le amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Cuando se determine la responsabilidad de un adolescente, en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

Si a consideración del Juez o Jueza, el o la adolescente, se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente.”

<sup>85</sup> De conformidad con el artículo 121 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, existirán Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en los tres niveles de gobierno.

<sup>86</sup> “**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

149. Más aún si se toma en consideración que el defensor de oficio que se le nombra representa un rol distinto a quien debe asistir al adolescente. Conforme al artículo 74<sup>90</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, los probables infractores pueden solicitar un defensor<sup>91</sup> para que los represente. Si no se presenta, el juzgador les nombrará un defensor de oficio.<sup>92</sup> El probable infractor podrá defenderse por sí mismo, salvo que se trate de adolescentes o personas con discapacidad.
150. Es decir, que el adolescente en todo momento debe estar representado por un abogado, quien le brindará asistencia y defensa jurídica; sin embargo, también debe garantizarse que el adolescente esté representado en cuanto a sus derechos y capacidad jurídica —ya sea por sus representantes originarios o por los representantes coadyuvantes—.

---

**XXI. Representación Coadyuvante:** El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público [...].

[...]

**Artículo 106.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables [...].”

<sup>87</sup> “**Artículo 109.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

Las autoridades del Estado y de los Municipios, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables [...].”

<sup>88</sup> Artículo 96. A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

Las autoridades y de los órganos político administrativos garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables.

[...]

Artículo 112. La Procuraduría de Protección, en su ámbito de competencia, tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

<sup>89</sup> “**Artículo 11.** Son atribuciones de la Procuraduría de Protección, las siguientes: [...]

**VII.** Intervenir oficiosamente, con la Representación Coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados Niñas, Niños y Adolescentes, de conformidad con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, la presente Ley y demás disposiciones aplicables [...].”

<sup>90</sup> **Artículo 74.-** Si la Persona Probable Infractora solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, la Persona Juzgadora suspenderá el procedimiento, dándole dentro del juzgado las facilidades necesarias y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente a la Persona Defensora o persona que le asista. Si ésta no se presenta la Persona Juzgadora le nombrará una Persona Defensora de Oficio o, a solicitud de la Persona Probable Infractora, ésta podrá defenderse por sí misma, salvo que se trate de Personas Menores de Edad o Personas con Discapacidad.

<sup>91</sup> Conforme al artículo 3, fracción XX, se entiende por Persona Defensora la persona abogada o licenciada en derecho que ejerza esa profesión de manera privada.

<sup>92</sup> Conforme al artículo 3, fracción XXI, se entiende por Persona Defensora de Oficio, a la persona abogada o licenciada en derecho que preste sus servicios en el Instituto de la Defensoría Pública.

151. Recordemos que la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México tiene como parte de sus atribuciones las mismas señaladas a nivel federal.<sup>93</sup> Al respecto, la representación para niños, niñas y adolescentes puede presentarse de tres formas:<sup>94</sup>
- a) Coadyuvante, el acompañamiento que de manera oficiosa queda a cargo de las Procuradurías de Protección en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, conforme al ámbito de su competencia;
  - b) Originaria, la representación a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela;
  - c) En suplencia, la representación a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, a falta de quien ejerza la representación originaria.
152. Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno advierte únicamente la inconstitucionalidad de la porción referida a la prórroga de cuatro horas, por lo que la disposición impugnada deberá leerse como fue señalado en el recuadro *supra*.

### VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

153. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>95</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

<sup>93</sup> Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

Artículo 96. A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

Las autoridades y de los órganos político administrativos garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables.

[...]

Artículo 112. La Procuraduría de Protección, en su ámbito de competencia, tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

<sup>94</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

**XXI.** Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

**XXII.** Representación Originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;

**XXIII.** Representación en Suplencia: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público [...].”

<sup>95</sup> 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.

154. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la fracción III del artículo 28 y el segundo párrafo del artículo 53, en la porción normativa “se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable”, referida en la parte considerativa de este fallo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil diecinueve.
155. La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 26, fracción I, en su porción normativa ‘verbalmente’, y 28, fracción IX, en su porción normativa ‘la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada’, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 27, fracción III, y 28, fracciones IX, en su porción normativa ‘o que puedan producir’, y X, en su porción normativa ‘Alterar el orden’, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 28, fracción III, y 53, párrafo segundo, en su porción normativa ‘se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable’, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Ciudad de México, por las razones señaladas en los apartados VII y VIII de esta determinación.

**QUINTO.** 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 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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 (en cuanto a tener por impugnados los artículos 26, fracción I, 27, fracción III, 28 fracciones IX y X, y 53, párrafo segundo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México), a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas, consistente en no tener por impugnados los artículos 28, fracción II, 27, fracción IV, y 50 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas, consistente en no tener por impugnados los artículos 72 y 74 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa”, en su subtema 2.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, fracción I, en su porción normativa “o verbalmente”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por razones diferentes, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por razones adicionales y Laynez Potisek por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Artículo 28, fracción IX, y el principio de presunción de inocencia”, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción IX, en su porción normativa “la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, 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 tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “La competencia del legislador local para regular la justicia cívica e itinerante”, consistente en concluir que la legislatura local tenía competencia para emitir la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa”, en su subtema 2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con el proyecto original, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa”, en su subtema 2.3, consistente en reconocer la validez del artículo 28, fracción IX, en su porción normativa “o que puedan producir”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa”, en su subtema 2.4, consistente en reconocer la validez del artículo 28, fracción X, en su porción normativa “Alterar el orden”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión”, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “Artículo 53, párrafo segundo, y el interés superior del menor”, consistente en declarar la invalidez del artículo 53, párrafo segundo, en su porción normativa “se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra y por la invalidez de la porción normativa “Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable”, y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria 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 quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

**Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales únicamente de los artículos 72 y 74 cuestionados, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que, de oficio y para la validez del decreto impugnado, se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado no requería de dicha consulta.

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de abril de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que da fe.

**PRESIDENTE EN FUNCIONES**

(Firma)

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**PONENTE**

(Firma)

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

(Firma)

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
RAFAEL COELLO CETINA**

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2019

1. En sesión del trece de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, en su integridad, así como del Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma Ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.
2. En diversos apartados coincidí con la propuesta, sin embargo, diferí por un lado del reconocimiento de validez de los artículos 27, fracción III, y 28, fracción IX, en la porción normativa “*o que puedan producir*”; y por otro, de la declaración de invalidez parcial del artículo 53, párrafo segundo, impugnado, porque, desde mi perspectiva, debió invalidarse una porción mucho mayor. Cada uno de estos puntos serán explicados en seguida.

### Artículo 27, fracción III, impugnado

#### I. Razones de la mayoría

3. La mayoría del Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 27, fracción III, impugnado,<sup>96</sup> partiendo de que si bien la norma puede estar redactada en términos genéricos, sí existen parámetros en diversas normas que regulan los máximos permisibles de ruido, a fin de determinar cuáles resultarán excesivos, notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción, por lo que no se genera una restricción arbitraria a la libre manifestación de las ideas, ni una violación al derecho humano a la seguridad jurídica.

#### II. Razones del disenso

4. No compartí las consideraciones mayoritarias, por las mismas razones que expresé al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, y 45/2018 y su acumulada 46/2018, y a cuyos sendos votos particulares remito. En consecuencia, desde mi perspectiva, este artículo 27, fracción III, debió declararse inválido.

### Artículo 28, fracción IX

#### I. Razones de la mayoría

5. Se determinó reconocer la validez de la porción normativa “*o que puedan producir*” del artículo 28, fracción IX,<sup>97</sup> retomando las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 70/2019. Lo anterior, dado que el surtimiento de la infracción resultaba claro y cierto, considerando que la finalidad de la norma buscaba evitar la afectación a la población por avisos provenientes de alarmas falsas.

#### II. Razones del disenso

6. No compartí el reconocimiento de validez, porque, desde mi perspectiva, la porción impugnada del precepto, es decir, “*o que puedan producir*”, deja un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para imponer una sanción, partiendo de una valoración subjetiva respecto de que ciertos hechos pudieron haber producido temor o pánico colectivo, aunque fácticamente no los hayan causado. Por esta razón, en mi opinión, se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y debió determinarse su invalidez.

<sup>96</sup> **Artículo 27.-** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

[...]

**III.** Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud [...].”

<sup>97</sup> **Artículo 28.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

**IX.** Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción [...].” (énfasis añadido).

7. Particularmente, en una propuesta de resolución anterior sobre este mismo asunto, se expusieron algunas consideraciones con las que concuerdo y que me permito retomar porque abonan al criterio que he sostenido en precedentes.<sup>98</sup>
8. Coincido con la Comisión accionante en que la expresión “*o que puedan producir*” es altamente indeterminada, pues refiere a la mera posibilidad de que con la llamada de emergencia se pudiera generar temor o pánico colectivo.
9. En este aspecto, como parte del derecho administrativo sancionador, los elementos de las infracciones deban estar definidos de forma clara y precisa, a fin de que las partes puedan saber a qué atenerse y evitar así la arbitrariedad de la autoridad al imponer las sanciones.
10. El artículo 28 analizado prevé dos conductas: una, cuando se produzca efectivamente temor o pánico colectivo y, otra, que es la efectivamente impugnada, sanciona una mera posibilidad de producir temor o pánico colectivo. Es decir, la infracción se comete inclusive si no tuvo una consecuencia real en la convivencia ciudadana puesto que no causó el temor o pánico colectivo.
11. Dentro de los elementos de la infracción administrativa bajo estudio podemos advertir: a) un verbo rector o conducta consistente en llamar o solicitar servicios de emergencia; b) un elemento subjetivo de valoración jurídica relativo a que con la conducta se pueda producir temor o pánico colectivos; y c) la lesión a un bien que se pretende proteger que es la seguridad ciudadana.
12. Claramente el legislador local optó por sancionar no sólo el daño efectivamente producido, sino también la mera posibilidad de afectación, es decir tanto la puesta en peligro como la concreción de daño.
13. No obstante, resulta difícil determinar cuándo pudiera producirse un temor o pánico colectivo. Bajo este supuesto no es posible atender a causas reales y objetivamente verificables que produzcan un temor o pánico colectivo cierto y creíble. La vaguedad e imprecisión del supuesto genera una dificultad para quienes imparten justicia, pues no es posible subsumir adecuadamente los hechos a la infracción administrativa.
14. Por otra parte, el legislador no realizó ninguna distinción sobre si la conducta pudiera ser dolosa o culposa, es decir no se precisa que deba ser deliberada o con el propósito de causar el temor o pánico colectivos.
15. Es cierto que existe un interés público en proteger a la ciudadanía y evitar que caiga en pánico o temor frente a emergencias por llamadas ociosas; sin embargo, debería ser sancionada sólo aquella que efectivamente produzcan ese temor o pánico colectivo y no únicamente la posibilidad.
16. Bajo esas consideraciones, retomadas de un primer proyecto circulado en esta acción de inconstitucionalidad, considero que la porción normativa impugnada debió ser declarada inválida.

### Artículo 53, párrafo segundo

#### I. Razones de la mayoría

---

<sup>98</sup> Las razones que se exponen a continuación retoman, en esencia, las consideraciones presentadas en un primer momento por el Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, pero, sobre todo, son coincidentes, desarrollan y abonan al criterio disidente que sostuve desde la acción de inconstitucionalidad 70/2019.

17. La mayoría del Pleno determinó invalidar únicamente la porción normativa “*se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable*”, del artículo 53, párrafo segundo, impugnado,<sup>99</sup> al considerar que la detención provisional de un adolescente por un plazo de seis horas no estaba justificado como el más breve que procediera, por lo que al eliminarse la porción invalidada únicamente se daba un plazo de dos horas para conseguir la representación originaria del menor antes de buscar la representación en suplencia de la administración pública. Esta representación en suplencia debería darse por parte de una persona adscrita a la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México o bien a la autoridad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda.

## II. Razones del disenso

18. No compartí la resolución mayoritaria porque, desde mi perspectiva, se debió invalidar la porción normativa “*Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable*”, y no únicamente la porción aprobada.
19. Tal y como lo expuse en mi voto particular de la acción de inconstitucionalidad 70/2019, considero que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, se señaló que la representación de niñas, niños y adolescentes pueden tener tres formas:<sup>100</sup> **i)** Originaria, a cargo de quienes ejercen la patria potestad o tutela; **ii)** En suplencia, a cargo de las Procuradurías de Protección, a falta de quién ejerza la representación originaria; y **iii)** Coadyuvante, es decir, el acompañamiento oficioso a cargo de las Procuradurías de Protección en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que actúa de forma simultánea a la representación originaria.
20. Desde esta perspectiva, me parece que, con la porción que la mayoría del Pleno decidió invalidar, la norma ya no permite la detención provisional hasta por el plazo de seis horas, sino que lo reduce a dos; sin embargo, permanece el vicio de inconstitucionalidad relativo a que no garantiza **una representación coadyuvante** para velar por el interés superior del menor.
21. Lo anterior, pues el precepto únicamente permite que se busque a los representantes originarios y solamente después de no presentarse en un plazo de dos horas es que la persona juzgadora avisará a la Procuraduría de Protección correspondiente. Sin embargo, esta situación asume que solamente existen dos tipos de representación, dejando de lado que a los adolescentes se les garantiza una **asistencia calificada** para proteger mejor sus derechos, lo que únicamente se lograría si ambas partes fueran informadas simultáneamente de la detención del adolescente probable infractor.

(Firma)

**MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA**

(Firma)

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

DCB/DRD

<sup>99</sup> **Artículo 53.-** En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad [...].” (énfasis añadido).

<sup>100</sup> Al respecto, véanse las fracciones XXI, XXII, y XXIII del artículo 4 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En las sesiones de doce y trece de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 72/2019, en la que se pronunció respecto de la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, así como del diverso Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de esa ley, ambos publicados en la gaceta oficial de esa entidad el siete de junio de dos mil diecinueve.

El primer tema que se puso a consideración del Pleno consistió en la necesidad de formular una consulta a las personas con discapacidad. Al respecto una mayoría de Ministras y Ministros, aunque insuficiente para declarar la inconstitucionalidad del ordenamiento antes mencionado, consideramos que sí era necesario que se hubiera formulado dicha consulta, en tanto que existían diversas disposiciones en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México relacionadas con personas de discapacidad.

Por otro lado, en el proyecto que se nos puso a consideración, se proponía declarar la inconstitucionalidad de los artículos 26, fracción I, en su porción normativa “verbalmente”, y 28, fracción IX, en su porción normativa “la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada”, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. En cuanto a esos tópicos, una mayoría de Ministras y Ministros, aunque insuficiente, estaba de acuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad de esas normas, por lo que la acción de inconstitucionalidad fue desestimada como se refleja en el punto resolutivo segundo; sin embargo, como en seguida explicaré, considero que debió reconocerse la constitucionalidad de tales normas, por lo que estimo conveniente expresar las razones que sustentan mi postura.

Dicho lo anterior, dividiré el presente voto en tres apartados en donde abordaré por separado cada uno de los temas que antes mencioné.

### **I. Consulta a las personas con discapacidad**

Este aspecto fue puesto a consideración de las Ministras y Ministros del Tribunal Pleno, al considerar que existían diversas disposiciones relacionadas con personas con discapacidad; una mayoría de sus integrantes –insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México– estimó que era necesario que se les hubiera consultado previamente a la emisión de ese ordenamiento, a las personas con discapacidad, tal como exige la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Toda vez que el proyecto abordaba este aspecto en suplencia de la queja, al no alcanzarse la votación calificada, fue retirado, como se asienta en el apartado “votación que no se refleja en los puntos resolutivos”.

Sin embargo, es necesario plasmar en el presente voto las razones que me llevaron a votar por la invalidez de los artículos 2, 34, 36, 52, 72 y 74 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, la que desarrollo a continuación.

El artículo 2<sup>101</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México establece, entre otros aspectos, una definición de lo que ese ordenamiento comprende de personas con discapacidad. Asimismo, el diverso 34<sup>102</sup> de esa ley prevé que deberán considerarse las condiciones físicas y cognitivas de las personas con discapacidad al momento en que

---

<sup>101</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 2.** Son valores fundamentales para la Cultura Cívica en la Ciudad de México, que favorecen la convivencia armónica de sus habitantes, los siguientes:

(...)

XIX. **Persona con discapacidad:** A toda persona que presente temporal o permanentemente una limitación, pérdida o disminución de sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales, para realizar sus actividades connaturales...”

<sup>102</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 34.** Al imponerse las sanciones por infracciones en materia de tránsito a personas adultas mayores, **personas con discapacidad** o mujeres con embarazo, deberán considerarse sus condiciones físicas y cognitivas”.

deban imponerse las sanciones por infracciones de tránsito. Mientras que el diverso 36<sup>103</sup> establece un incremento en la sanción cuando la persona que sea molestada u ofendida sea una persona con discapacidad. Asimismo, el artículo 52<sup>104</sup> de la mencionada Ley de Cultura Cívica dispone que se proporcionará un intérprete o traductor a la persona con discapacidad que no pueda comunicarse, cuando sea señalada como probable infractora, por lo que el procedimiento no podrá iniciarse sin su presencia.

En esa misma línea, el numeral 72<sup>105</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México prevé que cuando la persona con discapacidad sea la probable responsable se suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a su custodia, por lo que a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes de la Ciudad de México que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera. Por último, el artículo 74<sup>106</sup> prevé que las personas con discapacidad no podrán defenderse por sí mismos cuando comuniquen a la titularidad del juzgado cívico que desean hacerlo, cuando no cuenten con quien le asista o defienda.

Como puede advertirse, la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México establece una gama de disposiciones que están vinculadas con las personas con discapacidad, de ahí que como he sostenido en diversas ocasiones, debió consultárseles previamente, en términos del artículo 4.3<sup>107</sup> de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que al regular ciertas conductas relacionadas con ellas, es probable que les generé algún tipo de afectación.

---

<sup>103</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 36.** Cuando una infracción se ejecute con la participación de dos o más personas, a cada una se le aplicará la sanción máxima que para esa infracción señala esta Ley. Cuando la persona molestada u ofendida sea menor de edad, mujer lactante, persona adulta mayor, **persona con discapacidad** o personas pertenecientes a las poblaciones callejeras, se aumentará la sanción hasta en una mitad, sin exceder el máximo constitucional y legal establecido, para el caso de la multa”.

<sup>104</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 52.** Cuando la persona probable infractora no hable español, o se trate de una **persona con discapacidad** para comunicarse y no cuente con persona traductora o intérprete, se le proporcionará una, sin cuya presencia el procedimiento administrativo no podrá dar inicio”.

<sup>105</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 72.** Cuando la persona probable infractora sea una **Persona con Discapacidad**, a consideración de la Persona Médica, la Persona Juzgadora suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia de la persona enferma o **persona con discapacidad** y a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes de la Ciudad de México que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera”.

<sup>106</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 74.** Si la Persona Probable Infractora solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, la Persona Juzgadora suspenderá el procedimiento, dándole dentro del juzgado las facilidades necesarias y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente a la Persona Defensora o persona que le asista. Si ésta no se presenta la Persona Juzgadora le nombrará una Persona Defensora de Oficio o, a solicitud de la Persona Probable Infractora, ésta podrá defenderse por sí misma, salvo que se trate de Personas Menores de Edad o **Personas con Discapacidad**”.

<sup>107</sup> **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...”

El citado precepto convencional establece una obligación en el sentido de que tanto en la elaboración de la legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen. Así, el derecho fundamental a la consulta de las personas con discapacidad se erige como un requisito procedimental para la emisión de los actos legislativos, por virtud del cual se les permite participar en la toma de decisiones sobre las prioridades que le son propias.

La referida disposición debe leerse conjuntamente con el inciso o)<sup>108</sup> del preámbulo y el artículo 3º, inciso c)<sup>109</sup>, de la propia Convención, y de hacerlo se tiene que para satisfacer la obligación de consulta es necesario que ésta 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.

En ese sentido, la existencia de la consulta previa es un requisito procedimental en la elaboración de la ley que implica, naturalmente, que ante su ausencia debe considerarse como un vicio que invalida el procedimiento legislativo y, consecuentemente, el producto de ese procedimiento.

La observancia del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad durante el proceso legislativo no se circunscribe a que el cuerpo normativo se refiera en su totalidad a personas con discapacidad o que existan uno o varios artículos relacionados con ellas, sino que basta que esté involucrada esa materia para que nazca la obligación de cumplir con la consulta previa.

Ahora bien, como sostuve en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>110</sup>, 96/2014 y su acumulada<sup>111</sup>, 68/2018<sup>112</sup>, así como en el voto concurrente de la diversa acción 41/2018 y su acumulada 42/2018<sup>113</sup>, estimo que para cumplir con dicha obligación debe atenderse a los diversos lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que ahí desarrolle, los cuales fueron plasmados en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018<sup>114</sup>, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, dado que no se cumplió con el requisito de consulta previa a las personas con discapacidad durante el proceso legislativo de ese ordenamiento.

En dichos asuntos precisé que 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 doce de enero de dos mil dieciséis, en relación con los procedimientos legislativos<sup>115</sup>.

---

<sup>108</sup> “... 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...”.

<sup>109</sup> “**Artículo 3. Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

(...)

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad...”.

<sup>110</sup> Resulta en la sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>111</sup> Aprobada en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>112</sup> Correspondiente a la sesión del veintisiete de agosto del dos mil diecinueve.

<sup>113</sup> Sesionada el veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>114</sup> Resuelta en sesión del veintiuno de abril del dos mil veinte.

<sup>115</sup> “**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 lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Durante ese proceso, los Estados

En el mismo sentido, consideré que debe atenderse al 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 lo que se refiere a que debe inducirse a las personas con discapacidad a participar en los procesos legislativos.

Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos<sup>117</sup>:

- 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.

---

deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.

**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...”.

<sup>116</sup> **“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...”.** (Énfasis añadido).

<sup>117</sup> Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.

- 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.

En ese sentido, con base en los documentos antes mencionados, desde los precedentes que antes mencioné, he sostenido que para cumplir con la obligación de consulta previa a personas con discapacidad 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.

Consecuentemente, estimo que existe un vicio en el procedimiento en la emisión de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, pues de los trabajos legislativos no se advierte que previo a su emisión se hubieran llevado consultas estrechas y con la colaboración activa de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con base en los elementos mínimos enumerados anteriormente, que debió conducir a la invalidez de dichos preceptos.

## II. Artículo 26, fracción I, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

En cuanto al análisis de constitucionalidad del artículo 26, fracción I<sup>118</sup>, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, se propuso originalmente declarar la invalidez de su porción normativa “o verbalmente”. Ello se debía a que tal disposición preveía una infracción a la dignidad de las personas por “vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona”, lo que implicaba que la calificación que hiciera la autoridad no respondería a criterios objetivos, sino que lo haría desde un ámbito estrictamente personal, pues para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa y para otra no representaría afectación alguna. Tal consideración se sustentaba en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019<sup>119</sup>, sin embargo, la acción fue desestimada, por lo que expongo las razones por las que considero que la norma era constitucional.

Respecto a esta problemática no coincido que ese tipo de normas sean declaradas inconstitucionales, pues como sostuve en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018<sup>120</sup>, así como en mis votos particulares en las acciones de inconstitucionalidad 93/2020<sup>121</sup> y 70/2019<sup>122</sup>, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no aplica con la misma intensidad en todas las ramas del derecho administrativo sancionador.

Como expliqué en esos precedentes, el principio de taxatividad en materia penal 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<sup>123</sup>. Así, el citado principio **no persigue certeza absoluta en la norma, sino que permite cierto grado de imprecisión, siempre que sea razonable**

<sup>118</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 26.** Son infracciones contra la dignidad de las personas:

(...)

I. Vekar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona...”.

<sup>119</sup> Aprobada en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>120</sup> Resuelta el dieciocho de junio de dos mil veinte.

<sup>121</sup> Correspondiente a la sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte.

<sup>122</sup> Aprobada en la sesión del catorce de enero de dos mil veintiuno.

<sup>123</sup> Ferreres Comella, Víctor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

para permitir que el precepto sea lo suficientemente claro como para que el posible destinatario de la disposición la pueda reconocer<sup>124</sup>.

A partir de lo anterior, como dejé evidenciado en dichos votos, en la interpretación constitucional del subprincipio de taxatividad aplicado a la materia del derecho administrativo sancionador sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza<sup>125</sup>. A una conclusión similar ha llegado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien, desde el *caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, ha sostenido que el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos también es aplicable a las sanciones administrativas, pues estas son, como en las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen en ocasiones una naturaleza similar a la de éstas<sup>126</sup>.

En esa medida, como expresé en dichos votos, si bien el subprincipio de taxatividad puede y debe aplicarse al derecho administrativo sancionador, lo cierto es que su nivel de exigencia debe ser aún menor que en el derecho penal, debido a la naturaleza de la materia regulada y/o los sujetos regulados, por lo que el uso de conceptos jurídicos indeterminados no sólo es más frecuente, sino incluso necesario para lograr una adecuada regulación.

Como también precise en esos asuntos, uno de esos supuestos es tratándose de las normas de convivencia social o justicia cívica, en la cual, debido a la variedad de fenómenos y conductas que está destinada a regular, la variedad de sanciones a imponer, así como a la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades que la norma administrativa pretende abarcar, no es extraño que el legislador se vea obligado a recurrir a los “conceptos jurídicos indeterminados” (como es el orden público, al interés social, a la moral pública, entre otros), con el fin de que el órgano de aplicación pueda contar con cierto margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad), suficientemente adaptable y flexible, para determinar el contenido y alcance de las normas aplicables en cada caso concreto.

En ese sentido, como sostuve en los asuntos que mencioné, tratándose de normas sobre justicia cívica, el nivel de precisión exigible al legislador no puede ser el mismo que en otros campos del derecho administrativo sancionador (como lo es, por ejemplo, el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos) en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados suele ser menos flexible, y en donde, en muchas ocasiones, debido a los intereses en juego, el nivel de precisión se acerca más a la materia penal.

Cabe agregar que esa modulación del subprincipio de taxatividad también ha sido atendida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que el alcance del principio de legalidad aplicable a la materia disciplinaria, y no solo en la penal, “depende considerablemente de la materia regulada”<sup>127</sup>, así como de “la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver”<sup>128</sup>.

Por tanto, que en el derecho administrativo sancionador se utilicen conceptos jurídicos indeterminados no es una anomalía en el Estado de Derecho, sino que se trata de una habilitación a la administración para que discrecionalmente –insisto, sin que ello se traduzca en arbitrariedad– determine su contenido, **dada la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades de aplicación, como podrían ser “los insultos” o “el maltrato verbalmente”**.

---

<sup>124</sup> Así se sostuvo en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro: **“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”**.

<sup>125</sup> Acción de inconstitucionalidad 4/2006 de la que derivó el criterio P./J. 99/2006 de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**.

<sup>126</sup> Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párrafo 106.

<sup>127</sup> Así lo sostuvo en el Caso Rico Vs. Argentina, párrafo 102; Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala, párrafo 89; y, en el Caso Urrutia Labreaux vs. Chile, párrafo 129.

<sup>128</sup> Ídem.

Lo anterior implica que en materia de justicia cívica debe exigirse que la norma sea lo suficientemente clara a efecto de que sus destinatarios comprendan razonablemente lo que es sancionable, pues no hay que pasar inadvertido que no estamos en derecho penal, sino en una especie del derecho administrativo sancionador, la justicia cívica, donde las normas tienen que ser menos rígidas para permitirle a la autoridad poner orden en la convivencia social.

En ese sentido, el deber de motivar a cargo de los jueces cívicos es especialmente relevante, pues deberán justificar de forma expresa, clara y robusta las razones por las cuales se considera que una determinada conducta debe o no considerarse infractora de la norma en materia de justicia cívica.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que la fracción I del artículo 26 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México dispone que se consideran infracciones contra la dignidad de la persona, entre otros, el vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona. Así, se advierte que el “maltrato verbal” constituye un concepto jurídico indeterminado, pero sin que ello –como dije– se encuentre vedado por el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Me parece que es razonablemente comprensible, en función de la naturaleza y características de la justicia cívica, saber cuándo se está ante un maltrato verbal que atente contra la dignidad de las personas, sin que pudiera exigírsele al legislador la previsión de otros elementos para poder obtener una certeza absoluta en la aplicación de ese supuesto normativo.

Consecuentemente, la infracción que atente contra la dignidad de las personas por maltratarlas verbalmente es fácilmente apreciable por la autoridad para poder poner un correctivo en ese tipo de situaciones, sin que sea viable exigir una mayor especificidad a algo que es prácticamente notorio, por lo que estimo que supuestos como el antes analizado deben ser reconocidos como constitucionales.

### III. Artículo 28, fracción IX, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

Respecto al análisis de constitucionalidad de la fracción IX del artículo 28<sup>129</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, que regula como sanción administrativa *llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos*, se propuso originalmente declarar la invalidez de su porción normativa “la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada”. Lo anterior debido a que vulneraba el principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba o regla de juicio, pues obligaba al juzgador, *a priori*, a tener por responsable a las personas referidas sobre quienes va a recaer la sanción bastando probar la infracción, cuando pudo no haber sido quien ejecutó la conducta ni tener conocimiento alguno de la misma, pero como he narrado con anterioridad, la acción de inconstitucionalidad fue desestimada respecto de este precepto.

No coincido en cuanto a que normas como la antes mencionada sean inconstitucionales, como explico a continuación:

Primeramente, me parece relevante precisar que el artículo 28 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México prevé infracciones contra la seguridad ciudadana. Así, la fracción I de ese numeral precisa que constituyen ese tipo de infracciones el llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, el cual está condicionado a que pueda producir o produzca temor o pánico colectivo. Asimismo, precisa que la sanción se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica de dónde se hubiera hecho la llamada, además de que se agravará la sanción en caso de reincidencia.

Dicho lo anterior, estimo conveniente determinar que esta Suprema Corte en otras ocasiones ya ha sostenido que a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas y evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder

---

<sup>129</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 28.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

**IX.** Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, **la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción...**”.

punitivo y de policía del Estado<sup>130</sup>, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir a los principios penales sustantivos, como podrían ser el principio de legalidad –que incluye un mandato de taxatividad–, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones.

A su vez, el Tribunal Pleno también se ha pronunciado en cuanto a que el principio de presunción de inocencia es aplicable al derecho administrativo sancionador, pero con matices o modulaciones, por lo que dicho principio se aplica de manera menos intensa que en la materia penal<sup>131</sup>.

Cabe advertir que, este Máximo Tribunal en otros casos ya estableció cuál es la modulación que, en sus diversas facetas, debe hacerse del principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador. Así, expresó que: **i) como regla de trato procesal** implica el derecho al tratamiento como no culpable durante el procedimiento administrativo sancionador; **ii) como regla probatoria** exige que las pruebas de cargo cumplan con los requisitos establecidos en la ley de la materia y que sean aportadas por el órgano acusador; y, **iii) como regla de juicio o estándar probatorio** ordena que las pruebas de cargo sean suficientes para acreditar la infracción administrativa y la responsabilidad de la persona<sup>132</sup>.

Como expliqué en el apartado anterior, aun cuando dentro del derecho administrativo sancionador encontramos a las normas de convivencia cívicas, lo cierto es que respecto de ellas el nivel de exigencia es aún menor que en otras materias del propio derecho administrativo sancionador, como es el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En ese sentido, la intensidad en la aplicación del principio de presunción de inocencia se diluye cuando pasa del derecho penal al derecho administrativo sancionador y, aún más, cuando se aplica a las normas de convivencia social o justicia cívica, pues éstas persiguen regular una multiplicidad de fenómenos, conductas y sujetos, que imposibilita al legislador describir a detalle todas las posibilidades que la norma pretende abarcar. Por esa misma razón, estimo que el legislador reconoce una variedad de presunciones a efecto de posibilitar la superación de situaciones de *impasse* en la etapa de decisión de los procedimientos<sup>133</sup>.

No es extraño que, en el derecho administrativo, específicamente, en materia de justicia cívica, el legislador opere con un cúmulo de presunciones<sup>134</sup> a fin de que el órgano de aplicación supere situaciones de incertidumbre y se le

<sup>130</sup> En el Amparo Directo en Revisión 4663/2014, resuelto por la Primera Sala el diez de junio de dos mil quince.

<sup>131</sup> Así se sostuvo en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES”**, derivada de la contradicción de tesis 200/2013.

<sup>132</sup> Amparo en revisión 466/2011, resuelto por la Primera Sala en la sesión del nueve de noviembre del dos mil once.

<sup>133</sup> Daniel Mendonca señala que respecto a la fórmula de las presunciones, la doctrina ha efectuado 3 comentarios, como son: Primero, que **la regla no tiene tanto que ver con la afirmación de hechos, como con el proceder sobre su base, ya que su objeto es facilitar la toma de decisiones, superando situaciones de incertidumbre**; no ordena a sus destinatarios, sin embargo, determinada acción física, sino que dispone que tomen cierta proposición como si fuese verdadera, como base para actuar. Segundo, que las presunciones están asociadas con ciertas inferencias, pero las presunciones, en sí mismas, no versan acerca de inferencias, es decir, no implican compromiso alguno con, ni garantizan, el valor de verdad de la proposición presumida; la presunción dispone que, en la práctica, se pase de una proposición a otra. Tercero, **la presunción pone en marcha un mecanismo conforme al cual el destinatario procede sobre la base de la proposición presumida, pero tal curso de acción puede ser bloqueado si (o en el momento que) el destinatario encuentra elementos de juicio suficientes para aceptar “no q” lo que supondría que la presunción ha dejado de operar** – Daniel Mendonca. Presunción de Inocencia–.

<sup>134</sup> La doctrina ha sostenido que el término “presunciones” tiene un carácter ambiguo en tanto puede tener diversas acepciones, como son: i) presunciones absolutas: en este caso, el hecho desconocido se tiene por demostrado al acreditarse el hecho conocido o hecho base; ii) presunciones relativas: se dispensa a una de las partes la carga de probar el hecho desconocido, y se transfiere a la contraparte la carga de acreditar lo contrario; y, iii) presunciones simples: el hecho conocido sirve como indicio para probar el hecho desconocido. A través de esta última presunción puede inferirse la existencia de otro hecho –Lorca Martín de Villodres, María Isabel, “Presunciones (teoría general)”, en Diccionario

facilite la toma de decisiones, sin que ello implique –si se trata de presunciones *iuris tantum*– tomar como verdad la proposición presumida, en tanto que puede ser derrotada por el destinatario de la norma.

Así, desde mi punto de vista la presunción de inocencia en el procedimiento de justicia cívica, que se reconoce incluso en la fracción II del artículo 47<sup>135</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, implica que:

- i) La persona señalada como infractora debe dársele el trato de inocente (en su faceta de trato procesal).
- ii) La policía que presenta al presunto infractor debe aportar los elementos de prueba que destruyan su estatus de inocente<sup>136</sup> (en su faceta de regla probatoria).
- iii) Las pruebas de cargo sean concluyentes para acreditar la infracción, en caso de que no la hubiera, la presunción de inocencia, en su vertiente de estándar de prueba, exige la absolución del presunto responsable, sin que ello excluya la posibilidad alguna la presunción simple que ayude a superar situaciones de incertidumbre.

Dicho lo anterior, al aplicar el principio de presunción de inocencia, en su faceta de regla de juicio, a la norma impugnada, no advierto ninguna transgresión, en tanto que:

- No libera a la policía de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la carga de la prueba de aportar las pruebas que sustenten la acusación.
- Tampoco será el probable responsable quien resienta la carga de la prueba ante la ausencia de elementos probatorios concluyentes que satisfagan el estándar de prueba para condenarlo.

Lo que se prevé en la porción normativa analizada es una presunción ante lo complejo que es determinar con exactitud si el titular o poseedor de la línea telefónica es a quien debe sancionarse por la comisión de la conducta infractora. Estamos ante una presunción *iuris tantum*, en donde el titular o poseedor de la línea telefónica puede

---

Histórico Judicial de México. Ideas e Instituciones, Tomo III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 1403–.

<sup>135</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 47.** Las personas probables infractores (sic) tienen derecho a:

(...)

II. Que se reconozca su derecho a la presunción de inocencia...”

<sup>136</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

“**Artículo 65.** La Persona Policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante la Persona Juzgadora, en los siguientes casos:

I. Cuando presencien la comisión de la infracción; y

II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción...”

“**Artículo 66.** La detención y presentación de la Persona Probable Infractora ante la Persona Juzgadora, constará en una boleta de remisión, la cual contendrá por lo menos los siguientes datos:

I. Nombre, edad y domicilio de la Persona Probable Infractora, así como los datos de los documentos con que los acredite;

II. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;

III. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción si fuere el caso y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que la persona quejosa acuda al Juzgado;

IV. En su caso, la lista de objetos recogidos que tuvieren relación con la probable infracción;

V. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma de la Persona Policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y

VI. Número del juzgado al que se hará la presentación de (sic) la Persona Probable Infractora (sic), domicilio y (sic) número telefónico.

La Persona Policía proporcionará a la persona quejosa, cuando lo hubiere, una copia de la boleta de remisión e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención de la Persona Probable Infractora”.

desvirtuarla con medios de prueba, pero sin que ello releve a la autoridad administrativa de su obligación de aportar los medios de prueba concluyentes de la responsabilidad del presunto infractor.

En ese sentido, estimo que a la luz del estándar aplicable en materia de justicia cívica, las normas que prevén presunciones como la mencionada en la fracción IX del artículo 28 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México son constitucionales, pues se debe a que el principio de presunción de inocencia aplica con menor intensidad en materia de justicia cívica, incluso, que en otros ámbitos del derecho sancionador, por lo que es válido que el legislador trabaje con diversos tipos de presunciones, incluso, para señalar a un posible destinatario de la infracción, ya que ello de modo alguno debe entenderse que releva a la autoridad de demostrar que es el titular o poseedor de la línea telefónica quien debe ser sancionado por la comisión de la conducta infractora.

Consecuentemente, considero que la presunción contenida en la fracción IX del artículo 28 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México para sancionar al propietario o poseedor de la línea telefónica es una presunción *iuris tantum*, de tal forma que no es cierto que el juzgador no tenga más remedio que aplicarla cuando se pruebe el origen de la llamada falsa de emergencia, sino que se trata de una presunción simple y derrotable a través de los medios de prueba que exhiba en el procedimiento.

**MINISTRO PRESIDENTE**

(Firma)

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**