

## SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2019 Y SU ACUMULADA 98/2019.**

**PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:  
JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.**

**COLABORÓ:  
ALEJANDRA CRISTIANI LEÓN.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al siete de enero de dos mil veintiuno.

### VISTOS Y RESULTANDO:

**PRIMERO. Escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas de manera coincidente el dos<sup>1</sup> de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en contra de diversos preceptos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de agosto de dos mil diecinueve.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 3, 59, fracción XXI y 131, así como los capítulos VI, denominado “Del Régimen Disciplinario”, que comprende de los artículos 101 al 109; VIII, denominado “Comisión de Honor y Justicia”, que comprende de los artículos 116 al 120, ambos del Título Décimo, así como el Capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones”, del Título Décimo Segundo, que comprende de los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México impugnó los numerales 8, 42, fracción XI y 104, en relación con el diverso 106, todos del ordenamiento legal en comento.

**SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que las normas cuya invalidez se demanda, infringen los artículos 1, 6, 14 y 16, de la Constitución General de la República, los numerales 1, 2, 9 y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como los diversos 2, 15 y 19, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, sostuvo que se infringen los artículos 1, 14, párrafo segundo, 102 apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los numerales 1, 7 y 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como los diversos 2, 9 y 14, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** Las Comisiones accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

---

<sup>1</sup> Fojas 2 a 87 vuelta del expediente de la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, relativo al escrito inicial presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como fojas 97 a 131, del propio expediente atinente al escrito presentado por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

**III.1. Acción de inconstitucionalidad 95/2019.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en esencia, hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

**III.1.1. El Capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones” del Título Décimo Segundo, que comprende los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al regular cuestiones atinentes al registro de detenciones, pues constituyen disposiciones emitidas por una autoridad no habilitada constitucionalmente para tal efecto, lo que genera un parámetro diferenciado en la materia.**

➤ El **legislador** de la Ciudad de México al incluir un capítulo en el que regula el registro de detenciones **carece de competencia** para legislar en materia de detenciones locales.

#### **Seguridad jurídica y principio de legalidad**

➤ El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades constitucionalmente establecidas, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento en la Norma Suprema.

➤ En esa tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

➤ Conforme a nuestro orden jurídico, en cuanto al sistema competencial se sostiene que todo aquello que no está expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias<sup>2</sup>.

➤ En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden expedir leyes que regulen todo aquello que no esté expresamente otorgado por la Norma Fundamental al Congreso de la Unión, ya que de lo contrario, estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar de actos que están fuera de su ámbito de competencia en perjuicio de la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente al despliegue de facultades de todas las autoridades estatales.

#### **Incompetencia para legislar en materia de registro de detenciones.**

➤ El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, así como la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en lo atinente a la Guardia Nacional.

➤ De esta manera, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, de la Ley Fundamental, para establecer que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

➤ El fin que persiguió el Poder Reformador con la mencionada reforma fue facultar al Congreso Federal para emitir la Ley Nacional respectiva, que regulara la integración y características del registro nacional de detenciones, establecer los procedimientos que garantizan el control y seguimiento sobre la forma en que se efectúa la detención de las personas por parte de las autoridades competentes, así como sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.

➤ Además, se señaló que dicho registro se integra con la información proporcionada por los sujetos obligados respecto de las detenciones que realicen los elementos de seguridad pública competentes durante las etapas del proceso penal o bien del procedimiento administrativo sancionador ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

➤ En el presente caso, el hecho de que el **legislador local haya previsto la integración de un registro administrativo de detenciones se traduce en la inobservancia del nuevo marco constitucional y legal en materia del registro de detenciones**, lo cual implica una transgresión también a los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las personas, dado que el Congreso de la Ciudad de México actuó en contravención al régimen competencial constitucionalmente previsto.

➤ En esa virtud, la obligación de las autoridades locales de la Ciudad de México sobre la materia, consiste **exclusivamente en ajustarse a las disposiciones que se prevén en la Ley Nacional** antes referida, sin poder establecer regulación alguna al respecto, máxime que la **intención del Poder Reformador fue que el ordenamiento respectivo fuera expedido únicamente por el Congreso Federal**.

➤ Bajo este orden, el Congreso de la Ciudad de México, no se encuentra habilitado para emitir las normas generales respectivas para **regular las actuaciones registrales en materia de detención de personas**.

➤ Aunado a lo anterior, se advierte que el legislador de la Ciudad de México soslayó la modificación que operó respecto del sistema jurídico en materia del registro de detenciones y de seguridad pública, ya que no observó la previsión constitucional en cuanto a la creación de un sistema nacional de detenciones, lo que motivó que se habilitara al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional en la materia y la consecuente obligación de todas las autoridades de seguridad pública para integrar la información de dicho sistema.

**III.1.2. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma, aunado a que establece la prohibición para que el público acceda a la referida información, lo que vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, consagrados en los artículos 6 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

➤ La norma controvertida prevé de forma **absoluta, indeterminada y previa**, que toda la **información contenida en la Plataforma de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma**, independientemente de su contenido o naturaleza, **serán estrictamente reservadas**, lo que se traduce en una prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la información contenida en la plataforma, aspecto que contraviene el derecho de acceso a la información así como el principio de máxima publicidad.

➤ El artículo 131 impugnado invierte la regla general de acceso a la información pública prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma establece un universo de reserva total, indeterminado y previo, que engloba información que, por su naturaleza, no es susceptible de tal clasificación; aspecto que se traduce en que dicha restricción impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

➤ En ese sentido, la **información reservada** siempre debe estar fundada y motivada a través de la **aplicación de prueba de daño** por los sujetos obligados, sin que pueda invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

➤ Por otra parte, será **información confidencial** aquella que **presenten los particulares a los sujetos obligados**, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

➤ De esta manera, la norma impugnada **no va encaminada a salvaguardar datos personales o cualquier otro tipo de información confidencial**, pues los datos confidenciales no están sujetos a temporalidad alguna y sólo pueden tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

➤ De esa manera, se estima que lo previsto en el **artículo 131** del ordenamiento controvertido **no encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reservada** en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6 de la Norma Fundamental en la materia.

➤ Además de la reserva señalada, la disposición normativa **expresamente contiene la prohibición para que el público acceda a la información contenida en la Plataforma de Seguridad Ciudadana y sus fuentes**, consecuentemente, la regulación impugnada resulta contraria al **principio de máxima publicidad**, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

➤ Es así que el contenido de la disposición impugnada, tiende a calificar como reservada la totalidad del contenido de la Plataforma de Seguridad Ciudadana y de las fuentes que la alimentan, **sin permitir la valoración de circunstancias concretas y sin establecer un plazo de reserva** respecto de esa información.

➤ En la acción de inconstitucionalidad 73/2017, promovida por CNDH en contra de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad de una norma con una redacción similar.

**III.1.3. El artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al mencionar que operará la supletoriedad de diversas normas y posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales genera incertidumbre.**

➤ La norma **no refiere con claridad si supedita la aplicación de la legislación expedida por el Congreso de la Unión a la ley local** o, por el contrario, **cada uno de los ordenamientos correspondientes deberá observarse en lo conducente conforme al sistema constitucional**, circunstancia que vulnera el derecho a la **seguridad jurídica y el principio de legalidad**, pues la disposición en cuestión no es precisa, aunado a que, de admitirse la primera interpretación aludida, se estaría distorsionando el sistema concurrente en materia de seguridad pública.

➤ En esa virtud, el numeral 3 impugnado **vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, al establecer una indebida supletoriedad normativa de diversos ordenamientos en todo aquello que no establezca la ley local**, destacando algunos como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

➤ **La norma genera confusión**, toda vez que, en un primer momento, menciona que **operará la aplicación de una multiplicidad de andamiaje normativo en materia de seguridad pública y posteriormente refiere que “se estará a lo dispuesto”** en dicha estructura jurídica, lo cual permite inferir que no aplica de manera correcta la institución de supletoriedad de las leyes.

➤ La ley impugnada confiere una función imprecisa y contradictoria a la institución de la supletoriedad, ya que establece la posibilidad de que se apliquen de manera secundaria disposiciones que en atención al diseño constitucional del sistema de seguridad pública en el Estado Mexicano, **deben necesariamente aplicarse en lo conducente y no de manera subsidiaria** en las entidades federativas.

➤ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública distribuye competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en diversas materias, de lo que resulta que define el contenido de algunos tópicos de la ley local impugnada, por lo que **resulta obligatoria** en la Ciudad de México.

➤ **El Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes u otras disposiciones que son de observancia general o nacional en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas**, es decir, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, son aplicables sólo en lo no previsto por la ley local, sujetando la operación del sistema normativo establecido por la legislación general y nacional a una ley de rango inferior.

➤ Al respecto la Comisión accionante se apoya en lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, en la que se sostuvo que las leyes generales, como el Código Nacional de Procedimientos Penales **no pueden preverse como supletorios de una ley local**, en virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, pues **las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones que ya se encuentran regulados en la legislación nacional** de la materia.

➤ En esa virtud, el **artículo 3** de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México infringe la Norma Fundamental y vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que **traspone la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública**. Aunado a ello, la disposición reclamada no resulta precisa en cuanto a si supedita la aplicación de la normatividad obligatoria que menciona en este rubro a la ley local, por lo que debe declararse su invalidez.

**III.1.4. Los artículos 101 a 109, contenidos en el Capítulo VI, denominado “Del Régimen Disciplinario” así como los artículos 116 a 120 del Capítulo VIII, denominado “Comisión de Honor y Justicia”, ambos contenidos en el Título Décimo de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, toda vez que el Congreso local omitió consignar en dicho ordenamiento los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les brinde la oportunidad de defensa.**

➤ Al respecto la Comisión accionante precisa que este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, determinó la invalidez de la Ley de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche por considerar que dicho ordenamiento **no contempló un procedimiento en el que los gobernados sean escuchados previamente al acto de autoridad**.

➤ En el presente concepto de invalidez, la Comisión analiza los Capítulos VI y VIII del Título Décimo, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, relativos a las **responsabilidades y procedimientos de sanción disciplinaria**.

➤ Dentro de los capítulos mencionados, el ordenamiento de referencia estatuyó la forma en que serán sancionadas las conductas cometidas por el personal de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México en incumplimiento de sus deberes e incluyó las sanciones que resultarían aplicables para cada caso.

➤ No obstante, el legislador local **no estableció ningún procedimiento a través del cual se le concediera al presunto infractor la oportunidad de defenderse** en un momento previo a aquél en que las autoridades correspondientes determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación en el caso concreto de las sanciones contenidas en la ley, por lo que **se viola la garantía de audiencia previa, elemento fundamental del debido proceso y las formalidades esenciales que lo rigen**.

➤ El legislador local estableció la forma en que será sancionado el personal de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México por infringir las obligaciones previstos en la ley, así como bajo qué circunstancias se impondrán las sanciones que correspondan, además de las reglas para la aplicación de las mismas; no obstante, se estima **que no consignó un procedimiento a través del cual se oiga al probable infractor y se le brinde la oportunidad de defenderse** antes de que las autoridades correspondientes apliquen las sanciones predeterminadas, por lo cual, es innegable que con ello **se transgrede la garantía de previa audiencia** que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

➤ Máxime si se tiene en cuenta que algunas de las sanciones, como el **arresto o la suspensión temporal preventiva y correctiva**, que implica que una persona esté confinada en espacios especiales fuera del horario del servicio, o que al decretarse la suspensión temporal se le prive de su salario y demás prestaciones, o para que sea suspendido por más de treinta días inclusive, por lo que al restringir por un tiempo la libertad personal o de su remuneración de manera temporal **resulta indispensable que la persona tenga la oportunidad de defenderse**.

➤ Bajo ese contexto, los artículos **101 a 109**, contenidos en el Capítulo VI, denominado “Del Régimen Disciplinario”, así como los artículos **116 a 120**, del Capítulo VIII, denominado “Comisión de Honor y Justicia”, ambos del Título Décimo, denominado “Servidores de las Instituciones de Seguridad Ciudadana” **vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso**, toda vez que el Congreso de la Ciudad de México omitió consignar en la ley los procedimientos necesarios para que **se oiga a los integrantes de las instituciones de seguridad pública capitalinos de manera previa a la determinación de sanciones disciplinarias**.

**III.1.5. El artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, constituye una disposición indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones mencionadas, conducta que amerita una determinada sanción, por lo que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.**

➤ La Comisión accionante sostiene que si bien la disposición en cuestión se refiere a uno de los **deberes de disciplina** que tienen que observarse por parte de los cuerpos policiales de la Ciudad de México, se hace valer el vicio de inconstitucionalidad mencionado en virtud de que **el incumplimiento de tal obligación actualiza una infracción disciplinaria**, de tal manera que conforma un elemento de la norma administrativa de punición.

➤ La norma tildada de inconstitucional **no permite que los integrantes de las instituciones de seguridad pública** de la Ciudad de México tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades competentes **cuando realicen actos que desacrediten su persona o la imagen de las mencionadas instituciones** que dejan en un **estado de incertidumbre** a los destinatarios de la norma al no tener la certeza de si por la realización de alguna determinada conducta se actualiza o no la hipótesis normativa.

➤ En ese sentido, de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que permite un **margen de aplicación muy amplio e injustificado** que autoriza que, bajo **categorías ambiguas y subjetivas**, se estime que **la persona desacreditó su propia imagen o la de las instituciones de seguridad capitalinas** y, por ende, se haga merecedora de alguna sanción, es decir, el artículo impugnado lejos de brindar seguridad jurídica a los integrantes de esas instituciones, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que los superiores jerárquicos **puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la referida institución dentro o fuera del servicio.**

➤ La enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio **margen de ambigüedad**, pues ello se sustenta en una **apreciación subjetiva** de cuándo una persona ha incumplido con una obligación de disciplina, cuando la persona infractora atente contra su propia honra o dignidad o en contra del prestigio de las instituciones de seguridad ciudadana.

➤ Así, para determinar si las conductas referidas se ajustan a las hipótesis normativas, se requiere que el individuo que vaya a sancionar valore si el individuo infractor **causó un daño a su dignidad o estimación, o bien, si provocó un descrédito a la imagen de los cuerpos de seguridad pública.**

➤ En este orden de ideas, **las normas impugnadas contienen de un vicio de inconstitucionalidad al permitir un amplio margen de apreciación**, toda vez que no es posible discernir los casos en que una conducta pudiera desacreditar la imagen de un integrante de institución de seguridad pública, o bien de la imagen de éstas, es decir, **la norma no establece los casos específicos en los que se actualizará dicho descrédito a la imagen**, por lo que la valoración del agravio queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa

➤ Por tanto, al ser la norma contraria al principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad**, en razón de que no establece de forma clara y precisa la conducta reprochable en el orden disciplinario, este Alto Tribunal debe declarar su invalidez.

**III.2 Acción de inconstitucionalidad 98/2019.** La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, medularmente, desarrolló los siguientes conceptos de invalidez.

**III.2.1 El artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Federal, al otorgarle al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos.**

➤ El artículo 122 de la Constitución Federal, reconoce a la Ciudad de México como entidad federativa, con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y organización político-administrativa, de manera que acorde con lo dispuesto en la fracción VII del apartado A del referido precepto constitucional, la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución General prevé para las entidades federativas, como es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el cual es un organismo protector de los derechos humanos.

➤ Asimismo, en el apartado A fracción I, del mismo artículo, la Constitución General prevé que la Ciudad de México cuente con una Constitución local donde se establezca las normas y garantías para el goce y de los derechos humanos en el ámbito de su competencia.

➤ Ahora bien, el artículo 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México, prevé todos los organismos a los que les otorga autonomía, entre los que destaca la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, otorgándole naturaleza jurídica política, carácter especializado e imparcial y contar con plena autonomía técnica, gestión e independencia en sus decisiones y funcionamiento, así como imparciales en sus actuaciones.

➤ La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, forma parte del Sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, dado que en el artículo 48 la Constitución Política de la Ciudad de México, la identifica como **el organismo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano**, por lo que, **conocerá de las quejas por violaciones a los derechos humanos**, causadas por entes públicos locales y dentro de sus atribuciones puede **iniciar e investigar cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a derechos humanos, formular recomendaciones públicas**, darles seguimiento, brindar asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de dichas violaciones ante las autoridades correspondientes.

➤ La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México refrenda en sus artículos 3 y 5, la autonomía de la Comisión y su competencia en el ámbito territorial de la Ciudad de México, para **promover, proteger, garantizar, defender, vigilar, estudiar, investigar, educar y difundir los derechos humanos** reconocidos en el orden jurídico mexicano y, por consiguiente, **conocer e investigar los actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos**, cometidos por cualquier autoridad o servidores públicos de la Ciudad de México.

➤ No obstante, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, **otorga al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia**, atribuciones que no son acorde a su naturaleza jurídica y que por mandato constitucional **son competencia exclusiva de los organismos Protectores de derechos humanos**.

➤ En efecto, el Congreso de la Ciudad de México en el artículo 42, fracción XI, impugnado, otorga al referido Consejo la atribución de **“recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia”**; facultades que **no corresponden a un órgano de naturaleza meramente consultiva y de participación ciudadana**.

➤ En consecuencia, las atribuciones que el Congreso de la Ciudad de México otorgó en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México al Consejo Ciudadano, vulnera el contenido del artículo 102, apartado B, en relación con el diverso 122 de la Constitución Federal, dado que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en su carácter de órgano protector de derechos humanos **es el facultado constitucionalmente para dichos efectos**.

**III.2.2. El artículo 104 en relación con el diverso 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México vulneran los numerales 1° y 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 9 y 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho humano al debido proceso y a ser oído de manera previa a la imposición de una sanción administrativa.**

➤ La Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México prevé en sus artículos 103 y 104, un conjunto de “correctivos disciplinarios” y “sanciones” que se impondrán a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, como amonestación, arresto administrativo hasta por 36 horas, suspensión y destitución.

➤ No obstante, respecto de la aplicación de las sanciones de amonestación y arresto, no se garantiza el derecho al **debido proceso** de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, toda vez que la Ley impugnada se limita a señalar que para la aplicación de los correctivos disciplinarios será suficiente que se apliquen de manera fundada y motivada por el superior inmediato jerárquico en la línea de mando respectiva a través de mecanismos ágiles y sencillos. De lo anterior se advierte **que de manera previa** al “castigo” se le deben informar las razones por las que se ha hecho acreedor a un correctivo y/o sanción, para que esté en aptitud de defender sus intereses de forma efectiva, además de que **no se le da la oportunidad de ser oído, presentar pruebas o proporcionar los datos suficientes para su defensa, dejándolo así en completo estado de indefensión.**

➤ Se destaca que aunque el propio numeral 104 refiera que la aplicación de los correctivos **no implica una arbitrariedad** en el ejercicio de la facultad por parte del superior inmediato, lo cierto es que **el hecho de que no se garantice el debido proceso y el derecho de audiencia previa** a los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana, constituye en sí una arbitrariedad.

➤ La Comisión accionante sostiene que aunque en el artículo 106 de la Ley impugnada prevea el derecho de los integrantes de los cuerpos de seguridad ciudadana a recurrir la sanción de arresto, lo cierto es que hecho de no contar con audiencia previa a la imposición del arresto, pierde efectividad, ya que el recurso se formula de manera posterior a que se haya cumplido la sanción, en el entendido de que la medida carece de efectos suspensivos y únicamente genera que en caso de que se declare el arresto era improcedente, no quede registrado en el expediente del integrante del cuerpo de seguridad, sin la posibilidad de restituir el tiempo que estuvo privado de su libertad.

➤ En ese sentido, el legislador fue omiso en establecer la obligación de las autoridades de garantizar el **debido proceso y la posibilidad de audiencia previa**, a los integrantes de algún cuerpo de seguridad ciudadana, aunado a que la autorización que se le otorga al superior jerárquico para imponer sanciones, principalmente tratándose del arresto, constituye una facultad discrecional que da lugar a la arbitrariedad, razón por la cual resulta necesario que se establezca un límite a dicha discrecionalidad mediante reglas del debido proceso, máxime que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 130/2017, estableció que el “ARRESTO ADMINISTRATIVO IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE SU INASISTENCIA A LA JORNADA LABORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.”

➤ Por tanto, se debe declarar la invalidez del artículo 104 en relación con el diverso 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, toda vez que resultan contrarios a lo establecido en los artículos 14 de la Constitución Federal; 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en la que **no reconocen el de derecho humano al debido proceso y la audiencia previa del infractor.**

**III.2.3. El artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, restringe el ejercicio de los derechos humanos, al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana, lo que contraviene el artículo 1° de la Constitución General.**

➤ En efecto, el artículo 8 impugnado **restringe el ejercicio de los derechos y limita la obligación** del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, ya que **sólo menciona el de convivencia pacífica y solidaria; vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos; seguridad frente al delito; no violencia interpersonal o social; vida; integridad física; libertad personal; uso pacífico de los bienes; garantías procesales; protección judicial; privacidad y protección a la honra y la dignidad; libertad de expresión y asociación y participación de los ciudadanos.**

➤ En ese sentido, aunque en dicho dispositivo se señale que la obligación del Gobierno de la Ciudad de México **es en materia de seguridad, no puede limitar la obligación del Estado a un tema específico**, debido a que el gobierno es el principal ente a través del cual se manifiesta el poder público y es el mayor responsable de garantizar todos los derechos.

➤ Por tanto, es evidente que el artículo impugnado **permite a las autoridades limitar la garantía de protección de derechos humanos únicamente a los referidos en el artículo 8** de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, además de ser una norma discriminatoria dado que también limita dicha protección a los habitantes Ciudad de México, sin incluir a las personas transeúntes.

**CUARTO. Registro, turno de los expedientes, acumulación y acuerdo de admisión.** Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número 95/2019, el cual por razón de turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán.<sup>3</sup>

Por acuerdo de misma fecha<sup>4</sup>, el Ministro Presidente ordenó integrar y registrar la acción de inconstitucionalidad 98/2019 presentada por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en el entendido de que al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la diversa 95/2019, se ordenó la acumulación de ésta a aquella.

Posteriormente, mediante acuerdo del Ministro Instructor de cinco de septiembre de dos mil diecinueve<sup>5</sup>, **admitió** a trámite las acciones de inconstitucionalidad y requirió tanto al Congreso de la Ciudad de México como a la Jefa de Gobierno para que presentaran los informes respectivos.

**QUINTO. Informes de las autoridades y presentación de alegatos.** El Congreso de la Ciudad de México<sup>6</sup> y la Jefa de Gobierno de la propia entidad<sup>7</sup>, rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de quince y dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente. En los citados informes, tanto el órgano legislativo como la titular del gobierno, de la Ciudad de México, desvirtúan cada uno los conceptos de invalidez planteados por las Comisiones accionantes.

Por acuerdo de quince de noviembre de dos mil diecinueve<sup>8</sup>, se tuvieron por formulados los alegatos que presentó el Congreso de la Ciudad de México; posteriormente, mediante acuerdo del día veintiuno siguiente<sup>9</sup>, se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por parte de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México así como las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la Nacional como la de la propia entidad.

**SEXTO. Cierre de Instrucción.** Mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup>, 1° de su Ley Reglamentaria<sup>11</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, solicitan la declaración de invalidez de diversos numerales de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al considerarlos violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución General así como en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

<sup>3</sup> Fojas 95 y vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.

<sup>4</sup> Ibid, fojas 157 y vuelta.

<sup>5</sup> Ibid, fojas 158 a 161.

<sup>6</sup> Ibid, fojas 173 a 215 vuelta.

<sup>7</sup> Ibid, fojas 583 a 593 vuelta.

<sup>8</sup> Ibid, fojas 634 y vuelta.

<sup>9</sup> Ibid, fojas 685y vuelta.

<sup>10</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>11</sup> “Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

<sup>12</sup> “Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

**SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la Ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente<sup>13</sup>.

En el caso, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, se publicó en el ejemplar número 147 bis de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el uno de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el viernes dos de agosto y venció el sábado treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve, de manera que si ambas acciones de inconstitucionalidad se presentaron el día hábil siguiente al último día del plazo legal<sup>14</sup>, se concluye que se promovieron de manera **oportuna**.

**TERCERO. Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por parte legítima.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el numeral 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén que tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como el organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México, están facultadas para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la propia Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

**III.1. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** En relación con dicho órgano constitucional autónomo, el escrito fue presentado y firmado 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 como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve<sup>15</sup>. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>16</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>17</sup>, establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su Presidente.

**III.2. Legitimación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.** Respecto del organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México, el escrito fue presentado y firmado por Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; la titularidad de dicho cargo la acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, el órgano legislativo antes referido la eligió como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México por un lapso de cuatro años a culminar el siete de noviembre de dos mil veintiuno. A su vez, se advierte que el numeral 12, fracciones I y XX<sup>18</sup>, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, establece que la representación del órgano protector de derechos humanos corresponde a la Presidencia, quien también podrá promover los mecanismos de control de la regularidad constitucional previstos en el artículo 105 de la Constitución General de la República.

<sup>13</sup>ARTICULO 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.**

(...)

<sup>14</sup> Fojas 87 vuelta y 131 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.

<sup>15</sup> Ibid, foja 88.

<sup>16</sup>Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].”

<sup>17</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”.

<sup>18</sup> Artículo 12.- La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

(...)

XX. Interponer en representación de la Comisión los mecanismos de control constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución General;

En consecuencia, se considera que los escritos iniciales correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 95/2019 y 98/2019, fueron promovidas por órganos legitimados constitucionalmente y presentados por quienes cuentan con facultades suficientes para ello.

#### **CUARTO. Causa de improcedencia alegada por uno de los órganos emisores de la Ley impugnada y actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo.**

**IV.1. Causa de improcedencia invocada por el Congreso de la Ciudad de México.** Si bien se destacó en el resultado quinto de la presente resolución que el Congreso de la Ciudad de México y la Jefa de Gobierno de la propia entidad, presentaron los informes respectivos, en los cuales presentaron diversos argumentos dirigidos a desvirtuar los conceptos de invalidez formulados por las Comisiones accionantes, en el caso particular del órgano legislativo, éste sí formuló una causa de improcedencia<sup>19</sup>, prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, consistente en que en las acciones de inconstitucionalidad ambas Comisiones hicieron valer conflictos competenciales propios de una controversia constitucional, sin que sea posible que impugnen normas o violaciones que escapen a la materia de derechos humanos.

En otras palabras, las Comisiones accionantes no son órganos encargados de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional, por lo que no pueden promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a la materia de derechos humanos.

Finalmente, destaca que para comprobar que se trata de una cuestión de competencias constitucionales, remite a dos temas, el relativo al registro administrativo de detenciones así como la invasión de competencias por parte del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia respecto de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

La causa de improcedencia antes referida resulta **infundada** primeramente porque en los conceptos de invalidez se plantean violaciones directas a la Constitución General, habida cuenta que al tratarse de un medio de control de la regularidad de carácter abstracto que busca preservar la supremacía constitucional, es posible que este Alto Tribunal funde la declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Ley Fundamental. Al respecto resulta aplicable la tesis plenaria XI/2008, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**<sup>20</sup>

Aunado a lo anterior, debe destacarse que este Alto Tribunal en diversos precedentes ha abierto el espectro de impugnación de los organismos protectores de derechos humanos para plantear la invalidez de distintas disposiciones normativas que significan una violación indirecta a los derechos humanos de las personas o que inciden en el parámetro de regularidad constitucional aplicable en la protección y tutela de los derechos humanos.

<sup>19</sup> Fojas 176 a 180 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.

<sup>20</sup> La tesis de mérito lleva por texto: “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 81/2003, sostuvo que basta el interés abstracto de preservar la supremacía constitucional para analizar en acción de inconstitucionalidad la infracción al principio de división de poderes, tutelado en el artículo 49 de la Constitución, por tratarse de una violación directa a la misma, sin que obste la circunstancia de que también podría ser materia de estudio en controversia constitucional. En ese sentido, si se tiene en cuenta que las garantías contenidas, entre otros, en los artículos 1o. y 13 (igualdad) y 14 (irretroactividad de la ley), constitucionales, tienen eficacia normativa no sólo en la esfera jurídica de los gobernados, sino también en el ámbito de la libre configuración del legislador al emitir normas que formal y materialmente cumplen con las características de la ley, es indudable que su violación puede hacerse valer en las acciones de inconstitucionalidad por los sujetos legitimados por el artículo 105, fracción II, constitucional, al ser dichas garantías fundamentos constitucionales de carácter objetivo que condicionan la validez de las normas generales a que se refiere el último precepto constitucional citado, pues, por una parte, se modifica el régimen normativo que altera los alcances de las atribuciones o el funcionamiento de un órgano legislativo y, por la otra, cuando por disposición expresa del primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad, debe, como regla general, fundar la declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución, haya sido o no invocado en el escrito inicial.”

En este orden de ideas y atendiendo a los conceptos de invalidez hechos valer por las Comisiones, en los que se planteó entre otros tópicos, indebida regulación en materia de registro de detenciones<sup>21</sup>, reducción del catálogo de derechos humanos de las personas en materia de seguridad ciudadana<sup>22</sup>, violación al derecho de acceso a la información de las personas y al principio de máxima publicidad<sup>23</sup>, indebida supletoriedad de las normas generales en la materia de seguridad pública<sup>24</sup>, asignación de atribuciones que competen en exclusiva a los órganos protectores de derechos humanos<sup>25</sup>, son aspectos que este Tribunal Pleno ha determinado que la Comisión Nacional como los órganos protectores de derechos humanos locales sí cuentan con legitimación activa para acudir vía acción de inconstitucionalidad a impugnar disposiciones de esta índole.

A mayor abundamiento, debe destacarse que la causa de improcedencia alegada por la legislatura de la Ciudad de México, debe desestimarse también porque está íntimamente relacionada con el estudio de fondo. En este punto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número 36/2004, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**<sup>26</sup>

**IV.2. Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo.** En relación con la impugnación coincidente<sup>27</sup> -conceptos de invalidez cuarto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y segundo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México- las accionantes tildan de inconstitucionales los artículos 101 a 109, contenidos en el Capítulo VI, denominado “Del Régimen Disciplinario” así como los artículos 116 a 120 del Capítulo VIII, denominado “Comisión de Honor y Justicia”, ambos contenidos en el Título Décimo de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, porque vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, a partir de la idea de que el Congreso local omitió consignar en dicho ordenamiento legal, los procedimientos necesarios para oír a los interesados y que se les brinde la oportunidad de defensa de manera previa a la imposición de la sanción o el correctivo disciplinario correspondiente, particularmente tratándose del arresto administrativo, la suspensión preventiva y la correctiva, así como la destitución del elemento de seguridad pública del instituto policial, con lo cual se vulneran los artículos 1 y 14, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; este Tribunal Pleno considera que se actualiza de oficio la causa de improcedencia relativa a la “cesación de efectos de la norma general” prevista en el artículo 19, fracción V<sup>28</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haberse configurado un “nuevo acto legislativo”.

<sup>21</sup> Acciones de inconstitucionalidad 28/2017, resuelta el cinco de marzo de dos mil veinte por unanimidad de votos en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 79/2019 en la que se abordó el tema de registro de detenciones, resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte por unanimidad de votos en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>22</sup> Acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos en lo tocante a la legitimación de la Comisión Nacional.

<sup>23</sup> Acción de Inconstitucionalidad 66/2019, resuelta el dos de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de votos en lo atinente a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Acciones de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, resueltas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos en lo tocante a la legitimación de la Comisión Nacional.

<sup>25</sup> Acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos en lo tocante a la legitimación de la Comisión Nacional.

<sup>26</sup> El criterio jurisprudencial lleva por texto: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

<sup>27</sup> La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se refiere a la invalidez del artículo 104 en relación con el 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, los cuales quedan comprendidos en la impugnación que lleva a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a la inexistencia de un debido proceso y a ser oído de manera previa a la imposición de una sanción administrativa.

<sup>28</sup> ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

**V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;**

Bajo este entendimiento, conforme a los precedentes vigentes para que se configure un “nuevo acto legislativo” que genere la cesación de efectos de las normas generales impugnadas, este Tribunal Pleno ha determinado que se requieren dos aspectos, el primero relativo a que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, criterio formal y el segundo consistente en que **la modificación impacte en el sentido de las expresiones normativas**. Ilustra lo anterior el criterio jurisprudencial plenario número 25/2016, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”**<sup>29</sup>

Por lo que hace al primer requisito “formal”, este se cumple en virtud de que el procedimiento legislativo culminó<sup>30</sup> el día veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve con la publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.”

En cuanto a la actualización del segundo lineamiento atinente a que la modificación **impacte en el sentido de las expresiones normativas o “cambio normativo”**, se estima pertinente reproducir el texto impugnado contrastándolo con el texto modificado con la finalidad de dilucidar si el sistema normativo relativo al régimen disciplinario, los correctivos disciplinarios y las sanciones que son susceptibles de ser impuestas a los elementos de las instituciones policiales de la Ciudad de México (Capítulo VI, artículos 101 a 109 impugnados) así como el procedimiento y las facultades que asisten a la Comisión de Honor y Justicia, en relación con la imposición de sanciones (Capítulo VIII, artículos 116 a 120 impugnados), sufrieron modificaciones que signifiquen la existencia de un nuevo acto legislativo.

Se debe precisar que únicamente se transcribirá el texto de los artículos que fueron modificados o adicionados para una mayor claridad en la exposición, habida cuenta que se relacionara su contenido con los argumentos de invalidez hechos valer por las Comisiones accionantes.

<b>Texto original impugnado contenido en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial el 1 de agosto de 2019</b>	<b>Texto modificado con motivo del Decreto publicado en la Gaceta Oficial el día 24 de diciembre de 2019.</b>
<p>Capítulo VI Del Régimen Disciplinario (...)</p> <p>Artículo 105. Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina. (...)</p>	<p>Capítulo VI Del Régimen Disciplinario (...)(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO [N. DE E. <b>REPUBLICADO</b>], P.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>Artículo 105. Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina. (...)</p>

<sup>29</sup> El citado criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno lleva por texto: “Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”

<sup>30</sup> Debe destacarse que el citado Decreto fue aprobado en la sede del Palacio Legislativo del Congreso de la Ciudad de México el día diez de diciembre de dos mil diecinueve.



<p>Artículo 106. Contra el arresto que apliquen los superiores jerárquicos procederá el recurso de rectificación ante el Comisión de Honor y Justicia respectivo, el cual deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aplicación.</p> <p>Artículo 107. La suspensión temporal de funciones se determinará por el Consejo de Honor y Justicia o por el Comisión Disciplinario de Inclusión de la Diversidad y de la Identidad de Género, según corresponda, y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven.</p> <p>La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el integrante que se encuentre sujeto a investigación administrativa o penal, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades o imputaciones y cuya permanencia en el servicio, a juicio del Consejo de Honor y Justicia o del Consejo Disciplinario de Inclusión de la Diversidad y de la Identidad de Género, según corresponda, pudiera afectar a las Instituciones de Seguridad Ciudadana o a la comunidad en general. Dicha suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente.</p> <p>Artículo 108. La destitución es la remoción del integrante por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o en faltas graves por incumplimiento de sus obligaciones. Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana podrán ser destituidos por las siguientes causas:</p> <p>IV. Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 7 y 41 de esta Ley, y a las obligaciones que de ellos se derivan, así como a las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las Instituciones Policiales.</p> <p>Capítulo VIII Comisión de Honor y Justicia (...)</p>	<p><b>(ADICIONADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</b> <b><u>Previo a la imposición del arresto, y con el propósito de determinar si el subordinado es acreedor a éste, el superior jerárquico deberá otorgarle derecho de audiencia, a efecto de hacerle del conocimiento los hechos que se le atribuyen, para que éste exprese lo que a su derecho convenga.</u></b></p> <p><b>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</b> Artículo 106. Contra el arresto que apliquen los superiores jerárquicos procederá el recurso de rectificación ante la Comisión de Honor y Justicia respectivo, <b>la</b> cual deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aplicación.</p> <p><b>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</b> <b><u>Artículo 107. La suspensión temporal de funciones se determinará por la Comisión de Honor y Justicia y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven.</u></b></p> <p><b>(REFORMADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</b> <b><u>La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el integrante que se encuentre sujeto a investigación administrativa o penal, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades o imputaciones y cuya permanencia en el servicio, a juicio de la Comisión de Honor y Justicia, pudiera afectar a las Instituciones de Seguridad Ciudadana o a la comunidad en general. Dicha suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente.</u></b> (...)</p> <p><b>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</b> Artículo 108. La destitución es la remoción del integrante por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o en faltas graves por incumplimiento de sus obligaciones. Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana podrán ser destituidos por las siguientes <b>(sic)</b> <b>causas:</b> (...)</p> <p><b>(REFORMADA, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</b> IV. Por falta grave a los principios de actuación <b>y obligaciones a que hacen mención los artículos 4</b></p>
---	---

<p>Artículo 118. La Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría estará integrado por:</p> <p>IV. Un representante de la Subsecretaría de Tránsito de la Secretaría;</p>	<p><b>y 59 de esta Ley</b>, así como a las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las Instituciones Policiales.</p> <p>Capítulo VIII        Comisión de Honor y Justicia        (...)        (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>Artículo 118. La Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría estará <b>integrada</b> por:        (REFORMADA, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>IV. Un representante de la Subsecretaría de <b>Control de Tránsito</b> de la Secretaría;        (ADICIONADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p><b>Artículo 118 Bis. En los asuntos a que se refieren las fracciones I a III del artículo 116 de esta Ley se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetarán al siguiente procedimiento:</b></p> <p><b><u>I. Se notificará personalmente al integrante el inicio del procedimiento en el domicilio que haya señalado conforme al artículo 59, fracción XXXII de esta Ley.</u></b></p> <p><b><u>II. En la notificación se le informará la naturaleza y causa del procedimiento a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse por sí o por su defensor concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho.</u></b></p> <p><b><u>III. En dicha audiencia se desahogarán las pruebas admitidas y el interesado podrá presentar en forma verbal o por escrito los alegatos que a su derecho convengan. Una vez integrado el expediente, la Comisión de Honor y Justicia dictará su resolución debidamente fundada y motivada dentro de los veinte días hábiles siguientes, misma que será notificada personalmente al interesado en el domicilio antes indicado o en el que haya designado durante la secuela del procedimiento, misma que tendrá que ser dentro del territorio de la Ciudad de México.</u></b></p> <p><b><u>IV. La resolución que emita la Comisión de Honor y Justicia tomará en consideración a la falta cometida, la jerarquía y los antecedentes del integrante sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas.</u></b></p> <p><b><u>V. De todo lo actuado se levantará constancia por escrito.</u></b></p>
---	--

	<p><u>Las resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana.</u></p> <p><u>La substanciación del procedimiento administrativo disciplinario se realizará por la unidad administrativa encargada de brindar el apoyo, soporte y coadyuvancia a la Comisión de Honor y Justicia, pero en todos los casos la resolución será emitida por dicho órgano colegiado.</u></p> <p><u>(ADICIONADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</u></p> <p><u>Artículo 118 Ter. En contra de las resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se podrá interponer el recurso de revisión ante la persona titular de la Secretaría o Fiscalía General según sea el caso, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En el escrito correspondiente, el recurrente expresará los agravios que estime pertinentes y aportará las pruebas que procedan. Interpuesto el recurso de revisión dentro del plazo señalado y, admitido que sea, el o la persona titular de la Secretaría o Fiscalía General, lo resolverán dentro de los diez días hábiles siguientes. La resolución del recurso de revisión es definitiva en sede administrativa.</u></p> <p><u>La resolución del recurso se agregará al expediente u hoja de servicios correspondiente. La Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, será de aplicación supletoria en la substanciación del procedimiento descrito en el artículo anterior, así como para la substanciación del recurso de revisión.</u></p> <p><u>(ADICIONADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)</u></p> <p><u>Artículo 118 Quáter. En el caso de destitución, si la autoridad jurisdiccional resuelve que fue injustificada, el Gobierno de la Ciudad sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</u></p>
--	--

Como ya se destacó las Comisiones accionantes, argumentaron en su escrito inicial de manera coincidente que el sistema de normas relativas al régimen disciplinario, particularmente en cuanto a la imposición de correctivos disciplinarios como el arresto y en lo tocante a las facultades de la Comisión de Honor y Justicia en la imposición de sanciones consistentes en la suspensión preventiva o correctiva así como la destitución; carecían de un debido proceso en el que se le permitiera al elemento de la institución policial la oportunidad de ser notificado, rendir pruebas, presentar alegatos y el derecho a ser oído de manera previa a la imposición del correctivo por parte del superior jerárquico o sancionado por la Comisión de Honor y Justicia.

Ahora bien, el Congreso de la Ciudad de México mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, adicionó un párrafo tercero al artículo 105 inserto en el Capítulo denominado “Régimen disciplinario”, para destacar que de manera previa a la imposición del arresto, el superior jerárquico deberá otorgarle el derecho de audiencia al elemento policial a efecto de hacerle del conocimiento los hechos que se le atribuyen y para que éste exprese lo que a su derecho convenga.

Además, en el Capítulo denominado “Comisión de Honor y Justicia”, se agregaron los artículos 118 bis, relativo al procedimiento que se deberá de seguir tratándose de faltas graves, suspensión temporal de carácter preventivo y correctivo así como la destitución de los integrantes, el cual incluye la notificación de los hechos, la naturaleza de las infracciones, ofrecimiento de pruebas, celebración de una audiencia de pruebas y alegatos, así como el dictado de una resolución fundada y motivada.

Por su parte, en el artículo 118 ter, el legislador estableció la posibilidad de que los afectados interpongan el recurso de revisión del conocimiento del titular de la Secretaría o de la Fiscalía General según corresponda, en la cual se podrá aportar pruebas y formular los agravios que se estimen pertinentes, hecho lo cual se dictará una resolución de carácter definitiva en sede administrativa.

Finalmente, en el artículo 118 quater, el legislador dispuso que en caso de destitución, si la autoridad jurisdiccional resolviera que fue injustificada, el Gobierno de la Ciudad sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Atento a lo anterior, tratándose del segundo requisito relativo a que **la modificación trascienda al sentido y alcance de las expresiones normativas**, este Tribunal Pleno determina que dicho extremo se cumple porque las normas impugnadas en su redacción original variaron efectivamente, incorporando un nuevo procedimiento para la imposición del arresto como medida disciplinaria así como de las sanciones consistentes en faltas graves, suspensión temporal preventiva y correctiva así como la destitución del servidor público de alguna de las instituciones de seguridad ciudadana.

En esta línea argumentativa, tratándose de la impugnación de los artículos 101 a 109 concebidos como un sistema referente al “régimen disciplinario” así como los numerales 116 a 120 atinentes al sistema de facultades de la “Comisión de Honor y Justicia”, se concluye que existe un “nuevo acto legislativo” que impide emprender el análisis de las disposiciones legales adicionadas en el Decreto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve. En este punto resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno de número 24/2005, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.”**<sup>31</sup>

Por tanto, **se actualiza la causa de improcedencia relativa a la “cesación de efectos”**, prevista en el artículo 19, fracción V<sup>32</sup>, de la Ley Reglamentaria de la materia, de ahí que lo conducente sea **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad con apoyo en el diverso numeral 20, fracción II<sup>33</sup>, del propio ordenamiento legal en cita. Al respecto, resulta aplicable por identidad de razón la tesis jurisprudencial plenaria número 8/2004, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.”**

<sup>31</sup> La jurisprudencia de mérito lleva por rubro: “La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras**. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, **se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura**, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”

<sup>32</sup> ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:  
(...)

**V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.**

<sup>33</sup> ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:  
(...)

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

Finalmente, no pasa inadvertido que este Alto Tribunal tratándose de la figura de un nuevo acto legislativo, ha señalado que para estimar actualizada la causa de improcedencia consistente en la “cesación por efectos”, debe analizarse el régimen transitorio que rige la reforma a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva, ello conforme a la jurisprudencia plenaria 17/2004, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.”**

En ese orden de ideas, del “Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México”, se desprende del texto de su artículo único transitorio, que las reformas y adiciones entraron “en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México”, por lo que considerando que la publicación en el medio oficial aconteció el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve y que entraron en vigor el veinticinco siguiente, es posible concluir que las normas impugnadas que contenían el vicio de inconstitucionalidad atribuido por las Comisiones promoventes han sido plenamente sustituidas por las nuevas disposiciones legales.

**QUINTO. Precisión de la litis.** En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y por cuestión de metodología, es posible desprender los siguientes temas y ordenarlos de la siguiente manera para su exposición y análisis.

1. El Capítulo VIII, denominado **“Registro Administrativo de Detenciones”** del Título Décimo Segundo, que comprende los artículos 148 a 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al regular cuestiones atinentes al registro de detenciones, pues constituyen **disposiciones emitidas por una autoridad no habilitada constitucionalmente** para tal efecto, lo que genera un parámetro diferenciado en la materia.

2. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México **prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana**, vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

3. El artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al mencionar que operará la **supletoriedad** de diversas normas y posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en **diversas leyes generales, nacionales y federales genera incertidumbre**.

4. El artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, constituye una **disposición indeterminada, imprecisa y ambigua** que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurrir en un **descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones** mencionadas, conducta que amerita una determinada sanción, por lo que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

5. El artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Federal, al otorgarle al **Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos**.

6. El artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, restringe el ejercicio de los derechos humanos al **establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad** y protección ciudadana, lo que contraviene el artículo 1° de la Constitución General.

**SEXTO. Consideraciones y fundamentos. Tema 1. El Capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones” del Título Décimo Segundo, que comprende los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al regular cuestiones atinentes al registro de detenciones, pues constituyen disposiciones emitidas por una autoridad no habilitada constitucionalmente para tal efecto, lo que genera un parámetro diferenciado en la materia.**

En este primer apartado, relativo a la impugnación del Capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones” del Título Décimo Segundo, el proyecto originalmente proponía reconocer la validez de los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, no obstante, sometida a votación la propuesta ante el Tribunal Pleno, siete de los señores Ministros determinaron que dichos preceptos legales resultaban inconstitucionales, no obstante, al **no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos** para realizar una declaratoria general de invalidez de los referidos preceptos legales<sup>34</sup>, se determinó **desestimar** el planteamiento correspondiente, 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.

**SÉPTIMO. Tema 2. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana, vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.** En este punto, debe destacarse que la Comisión Nacional accionante aduce que la clasificación de la reserva que realiza el numeral impugnado configura una restricción absoluta, genérica, indeterminada y previa, con lo que se contraviene el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previstos en los artículos 6 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Agrega que la restricción de mérito realizada por el legislador capitalino, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada, es decir, califica como reservada la totalidad del contenido de la Plataforma de Seguridad Ciudadana y de las fuentes que la alimentan, sin permitir la valoración de circunstancias concretas respecto de esa información.

Por último, refiere que en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, promovida por CNDH en contra de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad de una norma con una redacción similar.

Ahora bien, de manera previa a abordar el análisis de constitucionalidad, debe destacarse que en las acciones de inconstitucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información, se ha estilado plasmar ciertas consideraciones relativas al marco constitucional aplicable a nivel constitucional y en términos de la Ley General como la Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto al alcance del derecho humano de acceso a la información, los principios aplicables y las causas de reserva respectivas.

Bajo esta óptica, se debe señalar que en términos del artículo 6 constitucional, toda la información que esté en posesión de la autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos fijados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información. Asimismo, se establece que deberá prevalecer el principio de máxima publicidad y que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Sometida a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Registro Administrativo de Detenciones”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebollo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, 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.

<sup>35</sup> **Artículo 6.** (...)

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados

Es decir, respecto al derecho de acceso a la información, **constitucionalmente se prevé como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública**. No obstante, se reconocen a nivel constitucional supuestos que operan como **excepciones** a esa regla general, pues la información puede reservarse o considerarse confidencial a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional. Para ello, la Constitución Federal remite a la legislación de la materia para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho a la información<sup>36</sup>.

El artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información prevé supuestos en los que reconoce que cierta información podrá clasificarse como información reservada. Concretamente, su fracción XIII establece como causa de reserva que una disposición normativa prevista en una legislación distinta a la de transparencia le otorgue tal carácter. Sin embargo, tal clasificación está sujeta a que sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidas en la legislación de la materia, así como las previstas en los tratados internacionales y no las contravenga<sup>37</sup>.

Sobre dicho aspecto, en el proceso legislativo que derivó en la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se destacó que si bien era posible que en leyes especiales se prevean causas de reserva sobre la publicidad de la información, los sujetos obligados siempre **deberán acatar los principios, procedimientos y recursos previstos en la legislación de transparencia, así como los criterios que de ahí deriven, con independencia de la legislación en la que se encuentren previstas**<sup>38</sup>.

Es decir, que se prevea una causa en una legislación distinta a la de transparencia no la hace ajena a las reglas que deben seguirse conforme a dicha materia. Por tanto, **sin importar la legislación en la que se establezca, para efecto de que en un caso concreto cierta información pueda clasificarse como reservada, siempre deberá darse cumplimiento a lo que la legislación en materia de transparencia mandata**. Precisamente por ello el artículo 110, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información prevé que los supuestos de reserva contenidos en leyes distintas deberán siempre ser acordes a las bases, principios y procedimientos ahí establecidos.

Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal establece que **la reserva de información debe ser la excepción –esto es, sólo en casos en que se afecte el interés público o la seguridad nacional–**, los principios, bases y procedimientos establecidos por la legislación en materia de transparencia precisamente obedecen a dicha excepcionalidad. En consecuencia, **en caso de que una legislación disponga que cierta información podrá reservarse y se presente una solicitud en vía de transparencia relacionada con dicha causal, la legislación prevé un mecanismo que deberá llevarse a cabo por los sujetos obligados para determinar si dicha información debe o no ser entregada: la prueba de daño**.

---

deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (...)\*

<sup>36</sup> Sobre este punto véase lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, el treinta de abril de dos mil diecinueve, página 16.

<sup>37</sup> **Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: (...)

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: (...)

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

<sup>38</sup> En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (origen), que derivó en la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se destacó que: **“Debido a que se trata de un asunto trascendental, estas Comisiones Dictaminadoras analizaron y estudiaron acerca de la prevalencia legislativa que esta ley general tiene, o no, sobre las demás leyes federales; sin embargo, como se ha explicado anteriormente, si bien, las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, la regulación puntal de cada materia específica corresponde a las leyes especiales; y es precisamente en estos ordenamientos legales, en donde se deben prever particularidades sobre la publicidad de la información.**

Asimismo, para estas Comisiones Dictaminadoras, es importante destacar que, aún determinando causales de reserva en las leyes especiales diversas a esta ley general o a la ley federal, todos los sujetos obligados habrán de dar cumplimiento con todos los principios y procedimientos establecidos por esta ley general, así como con los recursos y criterios de la misma”, página 214.

**Dicha prueba representa un elemento jurídico ineludible** en la implementación de cualquier restricción legal al derecho de acceso a la información por razones de interés público. En concreto, los artículos **103, 108 y 114<sup>39</sup>, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** –replicados a la letra en los artículos 102, 105 y 111 de la Ley Federal– prevén que en todos los casos en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, **se deberá realizar una prueba de daño que confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto**. Es decir, **la ley es categórica al señalar que siempre se debe realizar esta prueba.**

El artículo 104<sup>40</sup> de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública **establece el procedimiento que deben seguir los sujetos obligados al llevar a cabo tal prueba de daño**. Se deberá justificar que: 1) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; 2) ese riesgo supera el interés público general de difundir la información, y 3) la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio<sup>41</sup>. Asimismo, se establece que al realizarla los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada las excepciones al derecho de acceso a la información –entre ellas, la prevista en el artículo 110, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, y deberán acreditar su procedencia, correspondiendo a dichos sujetos la carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información<sup>42</sup>.

Una vez realizada la prueba de daño y de considerar que de entregar la información al solicitante podría afectarse el interés público, procederá entonces la clasificación de la información. Los documentos parcial o totalmente clasificados deberán llevar una leyenda en la que indiquen tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva<sup>43</sup>.

De igual forma, **los artículos 113 de la Ley General y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevén que podrá reservarse información que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter**, también establece como condición que éstas sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en dicha ley y no la contravengan, así como las previstas en los tratados internacionales<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> **Artículo 103.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

**Artículo 108.** Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada.

En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información.

La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

<sup>40</sup> **Artículo 104.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

<sup>41</sup> *Ídem.*

<sup>42</sup> **Artículo 105.** Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente Título y deberán acreditar su procedencia.

La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados.

<sup>43</sup> **Artículo 106.** La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que:

I. Se reciba una solicitud de acceso a la información;

II. Se determine mediante resolución de autoridad competente, o

III. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en esta Ley.

**Artículo 107.** Los Documentos clasificados parcial o totalmente deberán llevar una leyenda que indique tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva.

<sup>44</sup> **Artículo 111.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se refiere el artículo 104 de la Ley General.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 73/2017 se destacó que: “Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

De lo anterior se puede deducir que **la legislación en materia de transparencia señala que los sujetos obligados no pueden considerar actualizada una causa legal de clasificación de información con el carácter de reservada, ni tampoco fijar la temporalidad de esa clasificación, si ello no está sustentado en una prueba de daño realizada previamente** y conforme al procedimiento que establece la propia ley.

Una vez precisado lo anterior, debe destacarse que el concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es **infundado** en una parte y **fundado** en otra, conforme a los siguientes razonamientos.

En primer término, se estima pertinente transcribir el artículo impugnado, que prevé:

**“Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados”.**

Del precepto transcrito se advierte que se considerara como información reservada toda aquella información contenida en Plataformas de Seguridad Ciudadana, así como sus fuentes, en el entendido de que dicha información únicamente puede ser consultada por las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas a través de sus servidores públicos sin que el público tenga acceso, salvo aquellas excepciones que la propia ley señale o las demás disposiciones que sean aplicables.

Como se desprende de lo anterior, el numeral en comento prevé que existe la posibilidad de que se tenga acceso a la información contenida en Plataformas con las excepciones que señala la propia ley o aquellas disposiciones aplicables, por lo que se entiende que **remite** a lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Ahora bien, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en sus numerales 2, 3, 4 y 27, prevén lo siguiente:

**“Artículo 2. Toda la información generada o en posesión de los sujetos obligados es pública, considerada un bien común de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad aplicable.**

**Artículo 3. El Derecho Humano de Acceso a la Información Pública comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en la Ley General y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos dispuestos por esta Ley.**

[...]

---

Debemos recordar que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

La LGTAIP, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa, página 18.

**Artículo 4. El Derecho de Acceso a la Información Pública o la clasificación de la información se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de la Ciudad de México, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y la presente Ley.**

**En la aplicación e interpretación de la presente Ley deberán prevalecer los principios de máxima publicidad y pro persona, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley General, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

**En el caso de que cualquier disposición de la Ley o de los tratados internacionales aplicables en la materia pudiera tener varias interpretaciones deberá prevalecer a juicio del Instituto, aquella que proteja con mejor eficacia el Derecho de Acceso a la Información Pública.**

**Artículo 27. La aplicación de esta ley, deberá de interpretarse bajo el principio de máxima publicidad y en caso de duda razonable entre la publicidad y la reserva de la información, deberá favorecerse el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados elaborarán versiones públicas de los documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial”.**

Como se puede advertir de lo anterior los artículos 2, 3, 4 y 27 de la Ley de transparencia local señalan en esencia que toda la información generada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible para cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la propia Ley local, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y únicamente podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público, prevaleciendo en todo momento los principios de máxima publicidad y favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, asimismo refiere que en caso de duda fundada entre la publicidad y la reserva de información, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad.

Por otro lado, en el Título Sexto de ese mismo **ordenamiento local**, se prevén las disposiciones generales de la clasificación de la información, en la que se señala que la información que tengan en su poder los sujetos obligados debe pasar por un proceso de clasificación de reserva, lo cuales deberán de ser acordes con las bases y principios establecidos en la propia ley, asimismo prevé que **todo acuerdo de clasificación de la información, deberá señalar las razones**, que llevaron al sujeto obligado a elaborar dicho acuerdo, además justificar el plazo de reserva y, en su caso, de la ampliación del mismo, **así como la respectiva prueba de daño** (artículos 169, 173 y 174 de la Ley de Transparencia de la Ciudad de México).<sup>45</sup>

<sup>45</sup> **Artículo 169.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de proponer la clasificación de la información al Comité de Transparencia de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Los sujetos obligados deberán orientar la clasificación de la información de manera restrictiva y limitada, y acreditarán su procedencia sin ampliar las excepciones o supuestos de reserva o confidencialidad previstos en la Ley.

**Artículo 173.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

**Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.**

Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeta la reserva.

**Artículo 174.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;

II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

De lo anterior, se puede llegar a la convicción de que la reserva de información establecida en el artículo 131 impugnado, resulta constitucional en las porciones normativas que señalan: **“Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma”** así como la diversa que refiere **“con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados”**.

Bajo esta perspectiva, dichas disposiciones resultan **constitucionales a partir de una interpretación sistemática del referido numeral** con los diversos 3, 4, 173 y 174, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; en otras palabras, es posible determinar que las porciones normativas señaladas son constitucionales dado que la reserva de información en ellas contenida respetan lo previsto en la Ley local de Transparencia, la Ley General de la materia y a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, al interpretar de manera **armónica las expresiones normativas referidas** de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México con la legislación en materia de transparencia local, se llega a la **convicción de que la información contenida en las plataformas de seguridad ciudadana**, podrá en ciertos casos clasificarse como reservada, siempre y cuando, **una vez realizada una prueba de daño**, se advierta que la divulgación de la información efectivamente **podiera representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público**<sup>46</sup>, de ahí que el concepto de invalidez sea **infundado** en esta parte.

En otro orden de ideas, es **fundado** el concepto de invalidez en lo atinente a la porción normativa pendiente de análisis del artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, de texto: **“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”**.

Al respecto, es menester destacar que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en sesión de dos de marzo de dos mil veinte, **se pronunció en términos muy similares en cuanto a que se debía invalidar el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, en su porción normativa consistente en **“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”**; lo anterior en la medida en que se consideró que el referido tramo normativo **no permite que se realice una interpretación sistemática al determinar que la consulta es exclusiva entre las autoridades, provocando así que se prevea una reserva absoluta de información y, por tanto, contraria al principio de máxima publicidad**<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Debe destacarse que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2018 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, se pronunció en términos similares en cuanto a que **se debe emprender un estudio sistemático de la porción normativa impugnada, de manera que se salve su constitucionalidad cuando exista remisión a las disposiciones aplicables en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** así como la local, en la que los sujetos obligados en todo momento **estén en aptitud de aplicar la prueba de daño y sólo superada ésta, será posible reservar la información solicitada**.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto de reconocer la validez del artículo 109, párrafo último, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán únicamente por la invalidez de su porción normativa “salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables” votaron en contra.

La citada porción normativa prevé: “Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

<sup>47</sup> Se aprobó por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, **consistente en declarar la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa “cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”**, de la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez de la totalidad del párrafo citado. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Como se advierte la porción normativa que se invalidó en aquella acción de inconstitucionalidad, guarda estrecha similitud con la que ahora se analiza, de ahí que guardando congruencia con dicho criterio, la porción normativa en estudio al prever que la consulta de la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana y sus fuentes **es únicamente exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana** facultadas a través de las personas servidoras públicas que ellas designen, de manera que **se prohíbe en forma categórica al público la posibilidad de tener acceso a la información**, evitando con ello la posibilidad de que se realice una interpretación sistemática con las leyes en materia de transparencia local o federal que resultaren aplicables.

En efecto, en la porción señalada **se actualiza un mandato expreso en el que se niega por completo el acceso a la consulta** de toda aquella información contenida en la plataforma integral como las fuentes que alimentan a la misma, toda vez que **limita el acceso exclusivamente a las instituciones de seguridad ciudadana** facultadas a través de los **servidores públicos que ellas mismas determinen, excluyendo con ello a cualquier particular de aspirar a ejercer su derecho al acceso a la información.**

Bajo este entendimiento, esa porción normativa en concreto, es **contraria al principio de máxima publicidad**, toda vez que **no permite** que se realice bajo ningún supuesto **una interpretación sistemática**, mucho menos **será posible que se realice una prueba de daño**, de ahí que signifique una reserva absoluta y anticipada de la información, con lo cual se viola el artículo 6, apartado A, fracción I<sup>48</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se determina la invalidez de la porción normativa del artículo 131 impugnado, en la parte que señala: **“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”**, al traducirse en una limitación absoluta e irrestricta al derecho humano de acceso a la información así como al principio de máxima publicidad.

**OCTAVO. Tema 3. El artículo 3, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al mencionar que operará la supletoriedad de diversas normas y posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales genera incertidumbre.** La Comisión Nacional aduce que el numeral 3 no refiere con claridad si supedita la aplicación de la legislación expedida por el Congreso de la Unión a la ley local o, por el contrario, cada uno de los ordenamientos correspondientes deberá observarse en lo conducente conforme al sistema constitucional, circunstancia que vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, pues la disposición en cuestión no es precisa, aunado a que, de admitirse la primera interpretación aludida, se estaría distorsionando el sistema concurrente en materia de seguridad pública.

En esa virtud, el precepto impugnado, **específicamente en su fracción I**, establece una indebida supletoriedad normativa de diversos ordenamientos en todo aquello que no establezca la ley local, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Agrega que la ley impugnada confiere una función imprecisa y contradictoria a la institución de la supletoriedad, ya que establece la posibilidad de que se apliquen de manera secundaria disposiciones que en atención al diseño constitucional del sistema de seguridad pública en el Estado Mexicano, deben necesariamente aplicarse en lo conducente y no de manera subsidiaria en las entidades federativas.

---

<sup>48</sup>Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(...)

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Al respecto la Comisión accionante se apoya en lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, en la que se sostuvo que las leyes generales, como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, **en virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión**, pues las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones que ya se encuentran regulados en la legislación nacional de la materia.

El referido concepto de invalidez es **fundado** en atención a los siguientes razonamientos.

El artículo que se tilda de inconstitucional, en su porción normativa impugnada prevé:

**Artículo 3. A falta de previsión expresa en la presente Ley se aplicarán las siguientes disposiciones de supletoriedad:**

**I. Respecto del apoyo y coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno se estará a lo dispuesto en las leyes de la materia en el ámbito federal, las resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo, la Ley General, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.**

En relación con el tema de supletoriedad y la indebida remisión por parte del legislador local a leyes generales, nacionales o federales emitidas por el Congreso de la Unión resulta aplicable con sus respectivos matices lo previsto en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015 en la que se sostuvo que la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos no puede ser supletoria de la ley local en esta materia, al ser la que define el contenido de ésta; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

Ahora bien, en el caso concreto se debe precisar que si bien la “seguridad pública” es materia concurrente, no se debe pasar por alto que conforme a la fracción XXIII de la artículo 73<sup>49</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que las entidades federativas carecen de competencia para legislar y establecer qué normas serán de aplicación supletoria sobre ese específico aspecto; es decir, sobre la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en esta materia.

Además, las entidades federativas no están facultadas para asignar supletoriedad a las leyes generales y mucho menos de leyes nacionales como en el caso acontece. En efecto, si bien el Congreso de la Unión está facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, lo cierto es que a nivel local, resulta aplicable en primer lugar, la ley general y posteriormente las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

En ese sentido, como bien señala la accionante, la porción normativa analizada, efectivamente genera inseguridad jurídica puesto que no sólo se refiere a supletoriedad de leyes sino a casos de aplicación directa de determinadas legislaciones para apoyo y coordinación interinstitucional, en la medida que se supedita la aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, provocando con ello que se vulnere el sistema de coordinación.

Es así ya que, si bien es cierto que los cuerpos federales de seguridad y, en específico la Guardia Nacional, pueden apoyarse y coordinarse con aquellos de las entidades federativas, lo cierto es que los cuerpos federales y nacionales deben regirse siempre por sus propias leyes y por aquellas generales sin que estas puedan ser supletorias a una ley local.

---

<sup>49</sup> Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIII.- Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, **establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución**; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

De lo anterior se puede concluir que el Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes u otras disposiciones que son de observancia general o nacional así como de carácter obligatorio en toda la República Mexicana, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, en otras palabras, no le corresponde a las entidades federativas asignar supletoriedad a las leyes generales y mucho menos a las leyes nacionales, porque la aplicación de sus ordenamientos no depende de la voluntad de las entidades federativas, sino de su aplicación, que es obligatoria en tanto rigen en todo el territorio nacional.

A manera de ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no puede ser supletoria de la ley local, ya que en términos del artículo cuarto transitorio, base I<sup>50</sup>, de la reforma correspondiente al veintiséis de marzo del dos mil diecinueve, a ésta compete regular el sistema nacional de información así como la normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil.

Asimismo, las disposiciones de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza únicamente pueden ser emitidas por el Congreso de la Unión, según lo previsto en el propio artículo cuarto transitorio, base III<sup>51</sup>; derivado de lo anterior, se trata de leyes generales que únicamente puede expedir el Congreso de la Unión y que resultan directamente aplicables para las entidades federativas.

En mérito de lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez de la fracción I del artículo 3** de la Ley del Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de México.

**NOVENO. Tema 4. El artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, constituye una disposición indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un “descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones mencionadas”, conducta que amerita una determinada sanción, por lo que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.** La Comisión Nacional accionante sostiene que si bien la disposición en cuestión se refiere a uno de los deberes de disciplina que tienen que observarse por parte de los cuerpos policiales de la Ciudad de México, resulta inconstitucional en virtud de que el incumplimiento de tal obligación actualiza una infracción disciplinaria, de tal manera que conforma un elemento de la norma administrativa de punición.

De esta manera, señala que la norma tildada de inconstitucional no permite que los integrantes de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades competentes cuando realicen actos que desacrediten su persona o la imagen de las mencionadas instituciones, que dejan en un estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma al no tener la certeza de si por la realización de alguna determinada conducta se actualiza o no la hipótesis normativa.

<sup>50</sup> Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:

1. La normativa sobre la **formación y actuación de las instituciones de policía** encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y

2. La **regulación del sistema nacional de información en seguridad pública** a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.

<sup>51</sup> Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente: (...)

III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;

2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;

3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;

4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;

5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;

6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;

7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;

8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;

9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y

10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Agrega que de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, se estime que la persona desacreditó su propia imagen o la de las instituciones de seguridad capitalinas y, por ende, se haga merecedora de alguna sanción, es decir, el artículo impugnado lejos de brindar seguridad jurídica a los integrantes de esas instituciones, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que los superiores jerárquicos puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la referida institución dentro o fuera del servicio.

Por tanto, al ser la norma contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en razón de que no establece de forma clara y precisa la conducta reprochable en el orden disciplinario, debe declararse su invalidez.

El concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta **infundado** a partir de los siguientes razonamientos.

En principio, es menester reproducir el texto del artículo, en su fracción tildada de inconstitucional, la cual señala:

“Artículo 59. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana tendrán las siguientes obligaciones:

(...)

**XXI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio.”**

La norma señala que con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto, los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana tienen como obligación, entre otras, abstenerse de realizar conductas que desacrediten tanto la imagen de las instituciones como su persona.

En cuanto a lo señalado por la Comisión accionante en cuanto a la violación al principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad**, debe precisarse en primer término, que los principios aplicables a la materia penal, efectivamente son susceptibles de ser trasladados al derecho administrativo sancionador con sus matices respectivos. Al respecto resulta ilustrativa la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de número 43/2014, que lleva por rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”**<sup>52</sup>

Ahora bien, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma; en este sentido, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas o infracciones que se están regulando así como las sanciones administrativas que se pueden aplicar a quienes las realicen.

<sup>52</sup> El criterio jurisprudencial lleva por texto: El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocerse en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

En esa tesitura, el principio de taxatividad no es otra cosa que 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, en el entendido de que su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma; asimismo, 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.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) que lleva por 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>53</sup>.

Bajo esta perspectiva, la fracción XXI impugnada del artículo 59 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que prevé como obligación “abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio”, respeta el principio de taxatividad, partiendo de la base de que la descripción del deber u obligación, no es vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En efecto, si bien el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, en el entendido de que **los elementos de la instituciones policiales, sí saben qué tipo de actitudes o conductas pueden generar un descrédito o un deterioro a su imagen personal o al de la institución**, lo que de suyo de manera alguna implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de un correctivo disciplinario o una sanción administrativa, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo administrativo, toda vez que ello tornaría imposible e ineficaz la función legislativa.

Bajo esta perspectiva, respecto de la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, de manera que la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, como en el presente caso lo son los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana.

En esa virtud, es posible que los tipos administrativos contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un instituto de seguridad pública, en el entendido de que los destinatarios de la norma, como son **los elementos policiales, sí tienen un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento**, máxime que las diversas fracciones que conforman el artículo 59 se encuentran interrelacionadas y vinculadas todas ellas a las finalidades salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social así como con los principios que rigen la actuación de los institutos de seguridad pública atinentes a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos de las personas; atento a lo anterior, la porción normativa resulta válida, ya que los elementos de las instituciones policiales están en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio.<sup>54</sup>

En consecuencia, es **infundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que se reconoce la **validez** del artículo 59, fracción XXI, de la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

**DÉCIMO. Tema 5. El artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Federal, al otorgarle al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos.** La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, sostiene que la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, otorga al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que no son acorde a su naturaleza jurídica y que por mandato constitucional son competencia exclusiva de los organismos Protectores de derechos humanos.

<sup>53</sup> Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 8, Julio de 2014; Tomo I; Pág. 131. 1a./J. 54/2014 (10a.).

<sup>54</sup> Al respecto resulta aplicable por identidad de razón la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de número 54/2014, 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.”**

En efecto, señala que el Congreso de la Ciudad de México en el artículo 42, fracción XI, impugnado, otorga al referido Consejo la atribución de **“recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia”**, facultades que no corresponden a un órgano de naturaleza meramente consultiva y de participación ciudadana.

En consecuencia, aduce que las atribuciones que el Congreso de la Ciudad de México otorgó en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México al Consejo Ciudadano, vulnera el contenido del artículo 102, apartado B, en relación con el diverso 122 de la Constitución Federal, dado que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en su carácter de órgano protector de derechos humanos es el facultado constitucionalmente para dichos efectos.

El presente concepto de invalidez es **infundado** en atención a los siguientes argumentos.

En principio, es necesario plasmar el contenido de la norma impugnada, en la parte que interesa, la cual lleva por texto:

“Título Cuarto

Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Ciudadana

Capítulo I

**Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia.**

**Artículo 42. El Consejo Ciudadano contará con las siguientes atribuciones:**

(...)

**XI. Recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.**

Como se desprende del precepto transcrito, el Congreso de la Ciudad de México facultó al **Consejo Ciudadano**, para **recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos** que deriven de la **actuación de las instituciones o servidores públicos** en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.

Ahora bien, según lo previsto en el artículo 41<sup>55</sup> de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, se debe destacar que el Consejo Ciudadano para la Seguridad de la Ciudadana y Procuración de Justicia, es un órgano de **consulta, análisis y participación ciudadana** en materia de **cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar**, a fin de lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad, mismo que se vinculará con los órganos integrantes del sistema y así lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.

De igual forma, según el propio precepto legal en cita, se encargará de crear los mecanismos para la inclusión y la participación de la sociedad en las materias señaladas, debiendo observar en sus actuaciones los principios de participación, confianza, colaboración, transparencia, inclusión, eficiencia y honestidad con el objeto de ampliar, proteger y **garantizar los derechos humanos** con una perspectiva de género.

También **evaluará** las políticas en materia de seguridad de conformidad con el convenio que al efecto celebre con el Gobierno de la Ciudad de México, respecto del **desempeño** de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, el servicio que prestan así como el impacto de las políticas públicas en lo tocante a la prevención del delito, según se establece en el artículo 43<sup>56</sup> del ordenamiento legal en cita.

<sup>55</sup> Artículo 41. El Consejo Ciudadano es un órgano de consulta, análisis y participación ciudadana en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito y reinserción y reintegración social y familiar, a fin de lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad, mismo que se vinculará con los Órganos integrantes del sistema a fin de lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. El Consejo Ciudadano establecerá los mecanismos para la inclusión y la participación de la sociedad en las materias señaladas, debiendo observar en sus actuaciones los principios de participación, confianza, colaboración, transparencia, inclusión, eficiencia y honestidad con el objeto de ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos con una perspectiva de género.

<sup>56</sup> Artículo 43. El Consejo Ciudadano participará en la evaluación de políticas y de instituciones en materia de seguridad ciudadana de acuerdo con el convenio que al efecto establezca con el gobierno de la Ciudad, entre otros, en los siguientes temas:  
I. El desempeño de sus integrantes;

El Consejo Ciudadano estará integrado por **veinticinco Consejeros Ciudadanos**, a invitación de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, uno de los cuales fungirá como Presidente, las personas titulares de la Secretaría, de la Fiscalía, de la Secretaría de Gobierno y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, quienes fungirán como **consejeros gubernamentales** y un **Secretario Ejecutivo**, designado por la persona titular de la Presidencia del Consejo, ello conforme a lo señalado en el artículo 44<sup>57</sup> de la Ley impugnada.

Finalmente, el Consejo ciudadano constituirá las Comisiones encargadas de conocer sobre las faltas a los principios de actuación previstos en la presente Ley que ocurran en las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia que versen sobre corrupción y situaciones de violencia de género. Las resoluciones de dichas Comisiones tendrán el carácter de **recomendaciones** para la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía, en el entendido de que la Secretaría y la Fiscalía **ejercerán las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones**. Las recomendaciones de dichas Comisiones se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana y podrán ser consideradas para las promociones, condecoraciones y ascensos; lo anterior en términos de lo previsto en el artículo 46<sup>58</sup> del ordenamiento legal en comento.

Como se desprende de lo anterior el Consejo ciudadano es un órgano que se integra principalmente por consejeros ciudadanos y otros de índole gubernamental, cuya naturaleza es la de un **órgano de consulta, evaluación, análisis y participación ciudadana**, en relación con las materias atinentes a la cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar. Dentro de sus atribuciones principales se encuentra la de emitir **recomendaciones no vinculatorias** para las Secretarías de Seguridad Ciudadana y de Gobierno así como para la Fiscalía General de la propia capital, en la inteligencia de que todas sus actividades de evaluación, consulta, coordinación y análisis, las llevará a cabo dentro del marco de los principios de participación, confianza, colaboración, transparencia, inclusión, eficiencia y honestidad con el objeto de ampliar, **proteger y garantizar los derechos humanos** de las personas.

En esa virtud, la facultad prevista en el artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, relativa a **recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia**, debe interpretarse circunscrita a la naturaleza, integración y demás funciones propias de un **órgano consultivo**, que en **ningún momento interfiere con la actividad material** de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, **ni ejerce poder soberano sobre dicho órgano protector autónomo**.

En efecto, no puede descontextualizarse la **función consultiva y de participación ciudadana del Consejo**, en la formulación de **análisis, evaluación y recomendaciones** dirigidas a la Secretarías de Seguridad Ciudadana y de Gobierno así como la Fiscalía General, en las materias de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia, con la labor de protección, promoción y garantía de los derechos humanos, que tiene asignada la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, principalmente las relativas a **iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte**, cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos humanos así como formular **recomendaciones** públicas y dar seguimiento a las mismas.

---

II. El servicio prestado, y

III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las instituciones de seguridad ciudadana, así como al Consejo. Dichos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.

<sup>57</sup> Artículo 44. El Consejo Ciudadano estará integrado por:

I. Veinticinco Consejeros Ciudadanos, a invitación de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, uno de los cuales fungirá como Presidente. Para la integración del Consejo se deberá observar que se refleje la paridad de género, la diversidad cultural de la sociedad de la Ciudad y la inclusión de los grupos sociales:

II. Las personas titulares de la Secretaría, de la Fiscalía; de la Secretaría de Gobierno y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, quienes fungirán como consejeros gubernamentales; y

III. Un Secretario Ejecutivo, designado por la persona titular de la Presidencia del Consejo.

<sup>58</sup> Artículo 46. El Consejo Ciudadano constituirá las Comisiones encargadas de conocer sobre las faltas a los principios de actuación previstos en la presente Ley que ocurran en las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia y que versen sobre corrupción y situaciones de violencia de género. Las resoluciones de dichas Comisiones tendrán el carácter de recomendaciones para la Secretaría, la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía. La Secretaría y la Fiscalía ejercerán las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones.

Las Comisiones de atención a la mujer estarán conformadas en su mayoría por mujeres. Las recomendaciones de dichas Comisiones se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana y podrán ser consideradas para las promociones, condecoraciones y ascensos.

A través del Consejo Ciudadano se convocará periódicamente a representantes de la sociedad civil, la academia, organismos no gubernamentales y agrupaciones, representaciones o cámaras de la industria o el comercio para coordinar estrategias sectoriales de prevención y atención a los delitos por incidencia, para que, por su conducto, dichas acciones sean puestas en conocimiento del Consejo.

En ese sentido, la expresión “evaluar” de manera alguna puede interpretarse en el sentido de que el Consejo ciudadano esté en posibilidades de resolver ante sí y por sí una queja o una denuncia respecto de aquellos hechos que sean potencialmente violatorios de los derechos humanos de las personas o que la recomendación que emite para la Secretarías de Seguridad Ciudadana, de Gobierno y la Fiscalía General de la Ciudad, pueda suponer la irrupción en la función sustantiva de la Comisión de Derechos Humanos en cuanto a la resolución de los procedimientos de investigación y emisión de una recomendación pública respecto de aquellas instituciones que efectivamente violentaron los derechos humanos de alguna persona o personas.

Por el contrario, dicha expresión únicamente se circunscribe al análisis y participación ciudadana para delimitar y proponer las políticas públicas a seguir en las materia de cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar, dentro de las cuales pudiere desprenderse que en el ejercicio valorativo de la actuación de dichas actividades se advierta algún hecho o presunta violación a algún derecho humano, supuesto en el cual, en términos de lo previsto en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana, en relación con el diverso 48, punto 4, inciso c, de la Constitución de la Ciudad de México, el Consejo ciudadano, **instará** a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta en el uso de sus atribuciones constitucionales, proceda a iniciar la investigación correspondiente y, en su caso, emita la recomendación pública que estime conducente.

En relación con lo anterior, debe destacarse que la existencia y competencia constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los órganos protectores de derechos humanos locales, que se encuentra a nivel constitucional, no significa que haya una exclusividad y que ninguna otra dependencia, entidad, órgano, autoridad en el **país no pueda crear unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias, tratándose de violaciones a derechos humanos**; en este sentido, existen varios ejemplos a nivel federal, en la Fiscalía General de la República, existe la Subprocuraduría de Derechos Humanos; en la Secretaría de Gobernación, la Unidad de Derechos Humanos.

De esta manera, **la competencia exclusiva** de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las Comisiones de las entidades federativas, artículo 102, apartado B<sup>59</sup>, de la Constitución General, **radica** en que el procedimiento constitucional ahí establecido únicamente lo pueden llevar ellos; en otras palabras, esa competencia es exclusiva y consiste en emitir una **recomendación** de carácter **pública**, habida cuenta de que es posible que el órgano protector de derechos humanos (ombudsman federal o local) **exija de aquella autoridad que no acepte la recomendación, que funde, motive y haga pública su negativa**, en el entendido de que la Cámara de Senadores en el ámbito federal o las legislaturas locales, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, con la finalidad de que expliquen y justifiquen porqué no aceptan la recomendación respectiva.

En este punto debe destacarse que la investigación de los casos que lleva tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como los órganos protectores de derechos humanos locales, son a nivel constitucional y son transversales, por lo que la existencia de otras unidades que tengan como en este caso, canalizar y recibir denuncias por violación a derechos humanos, **no impacta en la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los órganos locales**, máxime que ellos ejercen su competencia, realizan investigaciones, independientemente de que, el Consejo Ciudadano también tenga alguna unidad que realice funciones similares, puesto que no se vincula con lo que los órganos garantes realizan.

En mérito de lo anterior, lo procedente es estimar **infundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y reconocer la **validez** del artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

---

<sup>59</sup> Artículo 102.-

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

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

**DÉCIMO PRIMERO. Tema 6. El artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, restringe el ejercicio de los derechos humanos al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana, lo que contraviene el artículo 1° de la Constitución General.** En su último concepto de invalidez la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México señala que el artículo 8 restringe el ejercicio de los derechos y limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, ya que sólo menciona el de convivencia pacífica y solidaria; vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos; seguridad frente al delito; no violencia interpersonal o social; vida; integridad física; libertad personal; uso pacífico de los bienes; garantías procesales; protección judicial; privacidad y protección a la honra y la dignidad; libertad de expresión y asociación y participación de los ciudadanos.

En ese sentido, aunque en dicho dispositivo se señale que la obligación del Gobierno de la Ciudad de México es en materia de seguridad, no puede limitar la obligación del Estado a un tema específico, debido a que el gobierno es el principal ente a través del cual se manifiesta el poder público y es el mayor responsable de garantizar todos los derechos.

Por tanto, es evidente que el artículo impugnado permite a las autoridades limitar la garantía de protección de derechos humanos prevista en el artículo 1° de la Constitución General de la República, únicamente a los referidos en el artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, además de ser una norma discriminatoria dado que también limita dicha protección a los habitantes Ciudad de México, sin incluir a las personas transeúntes.

El motivo de **invalidez** antes referido es **infundado** atendiendo a los siguientes razonamientos.

De manera previa debe precisarse el contenido del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, que se tilda de inconstitucional, la referida disposición normativa prevé:

**“Artículo 8. Los derechos en materia de seguridad que el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de garantizar a sus habitantes, son los siguientes:**

**I. Convivencia pacífica y solidaria;**

**II. Vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos;**

**III. Seguridad frente al delito;**

**IV. No violencia interpersonal o social;**

**V. Vida;**

**VI. Integridad física;**

**VII. Libertad personal;**

**VIII. Uso pacífico de los bienes;**

**IX. Garantías procesales;**

**X. Protección judicial;**

**XI. Privacidad y a la protección de la honra y la dignidad;**

**XII. Libertad de expresión;**

**XIII. Libertad de reunión y asociación y**

**XIV. Participación de los ciudadanos.**

**Las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito.”**

Como se advierte de lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos argumenta que el hecho de que el citado artículo 8, únicamente enumere este cúmulo de derechos, con independencia que sean en materia de seguridad ciudadana, trastocan el parámetro de regularidad constitucional previsto en la Constitución General de la República, particularmente lo dispuesto en su numeral 1, de ahí que no sea posible que el legislador de la Ciudad de México amplíe indebidamente dicho parámetro y excluya de su protección el resto de los derechos humanos que sí ampara el texto de la Ley Fundamental.

Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, por **unanimidad de once votos**, el seis de septiembre de dos mil dieciocho en cuanto a la fijación de un parámetro de regularidad constitucional local y si puede la Ciudad de México incluir no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, sino **añadir otros más reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México, determinó la validez del artículo 4, apartado A, numeral 1**, en las porciones

normativas “en la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en” y “esta Constitución”, de la Constitución Política de la Ciudad de México.<sup>60</sup>

Los razonamientos torales que condujeron al reconocimiento de validez en cuanto a la posibilidad de que el Constituyente local así como el legislador ordinario local estén en aptitud de ampliar el parámetro de regularidad constitucional, son del siguiente tenor.

➤ Para cumplir debidamente con las obligaciones generales de derechos humanos en la manera que ordena la Constitución Federal, **se requiere de actividad normativa adicional**. Dicho de otro modo, para cumplir las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a las directrices establecidas en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, **los entes facultados para dotar de contenido específico a esos derechos fundamentales no sólo pueden, sino que además deben emitir normas jurídicas adicionales –legales, reglamentarias, actos administrativos o resoluciones judiciales– relativas a los derechos humanos.**

➤ **Ampliar un derecho humano** no necesariamente **significa alterar o vulnerar el parámetro de regularidad constitucional**, sea que dicha ampliación involucre un **aumento en los supuestos de protección**, un **incremento en los sujetos a los que se les confiere**, o **bien en las prestaciones que el derecho humano representa**, si un derecho fundamental del parámetro de regularidad constitucional está formulado como principio jurídico, entonces por definición ese derecho debe cumplirse en la mayor medida posible. Por tanto, **un acto legislativo**, reglamentario o jurisdiccional que implemente tal derecho humano puede **válidamente expandir o potenciar sus posibilidades de materialización y, en consecuencia, aumentar su grado de cumplimiento en comparación con el mismo derecho en otro contexto.**

➤ La **ampliación de derechos fundamentales** por entes distintos al Poder Revisor **es jurídicamente posible en la medida que no se altere su núcleo o contenido esencial**. Cuando este contenido se ha respetado, se ha validado que un **poder legislativo “pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano”**; llevada a cabo por un ente constitucionalmente facultado, **tal ampliación o potenciación no representaría una alteración del parámetro, sino una materialización del principio de progresividad** de los derechos humanos previsto en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional.

➤ A la inversa, **si en una norma general de carácter secundario** se pretende establecer, para un contexto determinado, **un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional**, esto podrá hacerse **sólo en la medida en que aquél no se oponga a los estándares mínimos que representan los derechos humanos que sí están reconocidos por la Constitución Federal y/o los tratados internacionales**. Obviamente, **si ese nuevo derecho “humano” transgrediera de cualquier modo el núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental del parámetro**, entonces su creación **sí representaría una alteración del parámetro** y necesariamente tendría que declararse su invalidez.

➤ **Las autoridades facultadas para expedir normas no están obligadas a reproducir palabra por palabra el texto de la Constitución Federal y/o los tratados internacionales**. Cuando una norma de carácter general se refiere a algún derecho humano que tiene regulación o mención en el parámetro, **ello en forma alguna implica que con la normatividad secundaria se derogan o dejan de tener efectos las respectivas provisiones constitucionales o convencionales**, ya que éstas siempre mantienen su vigencia y rango superior. En esta tesitura, **una norma general expedida por órgano competente que simplemente reitera a la letra el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional** muy probablemente será **una norma superflua pero no inconstitucional**.

➤ **No todo reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo de derechos humanos, o de principios relacionados con ellos, por parte de un ente diverso al Constituyente Permanente o a los órganos facultados para emitir disposiciones normativas locales, es una alteración o modificación del parámetro de regularidad constitucional**. Al contrario, muchas veces esta actividad normativa adicional representa la única manera de implementar las directrices que

<sup>60</sup> Sometida a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio, en su subapartado F, denominado “IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO”, sección 1), denominada “‘Parámetro de constitucionalidad local’ y control constitucional”, en su cuestionamiento 1), identificado como “¿Puede la Ciudad de México establecer un ‘parámetro de constitucionalidad local’ que incluya no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, sino también los reconocidos en la Constitución capitalina?”, en su parte primera, se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por **unanimidad** de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 4, apartado A, numeral 1, en las porciones normativas “En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en” y “esta Constitución”, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

establece expresamente la Constitución Federal para el cumplimiento de las obligaciones generales de derechos humanos. Esto significa que en el sistema jurídico mexicano –en principio– autoridades distintas al Poder Revisor de la Constitución, tienen **facultades para reconocer, ampliar o desarrollar derechos humanos e incluso crear derechos nuevos, sin que ello necesariamente implique alterar o modificar el parámetro de regularidad constitucional.**

➤ Las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en el artículo 1° de la Constitución Federal son aplicables a todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, **por mayoría de razón deben recaer en los órganos legislativos de cada entidad federativa**, que son los encargados de aprobar, precisamente, las leyes que rijan su vida interna y, todavía más, en sus órganos constituyentes.

➤ Íntimamente vinculado con el análisis de identidad se encuentra el examen de afectación al núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental. Este ejercicio asegura, en pocas palabras, que la configuración a nivel local de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales nunca pueda realizarse de forma tal que alguno de ellos carezca del contenido mínimo que requiere el parámetro de regularidad constitucional. El núcleo esencial de un derecho humano es el estándar mínimo que rige en toda la República y, por decirlo de una manera, la alarma más evidente de que la actividad normativa de una entidad federativa ha sobrepasado los límites constitucionales. Aquella se activa cuando las normas locales inciden en el “piso mínimo” de contenido normativo que resulta indispensable para la satisfacción de un derecho humano y, por lo mismo, que nunca podría estar condicionado a situación o contexto alguno independientemente de la justificación que se dé.

➤ Si las normas que buscan ampliar o crear un derecho fundamental en el ámbito de una entidad federativa lo formularan de tal modo que en abstracto hicieran evidente que otro derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal o los tratados internacionales **ya no podrá ejercerse en caso alguno**, o con los contenidos mínimos que marca el parámetro, **entonces dichas normas locales perturbarían el núcleo esencial de ese último derecho humano** y, por tanto, serán inconstitucionales. Dicho en términos más coloquiales, **al crear o ampliar derechos humanos las entidades federativas no pueden convertir otros derechos fundamentales en supuestos puramente hipotéticos y sin aplicación real.** No existe fin constitucional alguno, ni siquiera otro derecho humano reconocido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, que justifique que una entidad federativa –en este caso la Ciudad de México– altere el núcleo y con ello vacíe de contenido un derecho humano del parámetro.

➤ Finalmente, se desatacó que **con la inclusión de nuevos derechos humanos en una norma local, en ningún momento se modifica el criterio de prelación de las normas de derechos humanos** (la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México), por lo que **no se afecta el parámetro de regularidad constitucional del artículo 1° de la Constitución Federal**, aunado a que la acción de protección efectiva de derechos guarda coherencia con las obligaciones de las autoridades de la Ciudad para garantizarles a sus **habitantes y transeúntes la protección más amplia de los derechos humanos.**

Atento a los anteriores argumentos, los derechos correspondientes a la materia de seguridad enumerados en el artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, consistentes en una convivencia pacífica y solidaria; vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos; seguridad frente al delito; no violencia interpersonal o social; vida; integridad física; libertad personal; uso pacífico de los bienes; garantías procesales; protección judicial; privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; libertad de expresión; libertad de reunión y asociación y participación de los ciudadanos. Se trata del **reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo por parte del Congreso de la Ciudad de México respecto de los derechos humanos ya previstos en la Constitución General** o en los diversos instrumentos internacionales en la materia, que en **nada alteran su núcleo o contenido esencial.**

De esta manera el **reconocimiento o reproducción de ciertos derechos humanos**, como la vida, la libertad, la integridad física, seguridad jurídica, garantías procesales, libertad de asociación, participación ciudadana, protección a la privacidad, a la honra y a la dignidad de las personas, previstos tanto en la Constitución General como en los instrumentos internacionales esenciales, así como la respectiva **ampliación o modulación** en cuanto a su desarrollo y contenido de estos mismos u otros más, **no representa en sí una alteración del parámetro de regularidad constitucional, sino una materialización del principio de progresividad** previsto en el párrafo tercero del artículo 1°<sup>61</sup> del texto de la Ley Fundamental.

<sup>61</sup> Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.  
(...)

Bajo este orden de ideas, el Congreso de la Ciudad de México, para cumplir las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a las directrices establecidas en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, emitió las normas jurídicas adicionales en materia de seguridad ciudadana que estimó convenientes; aspecto que se corrobora con lo señalado en los artículos 4, inciso f) y 7, párrafo segundo<sup>62</sup>, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana.

En efecto, en dichos numerales, el Congreso de la Ciudad de México, prevé que las autoridades, órganos de coordinación y participación, así como los cuerpos policiales de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional así como que sus funciones y desempeño, **se sustenta en la protección integral de las personas y tendrá como principio rector**, entre otros, **el respeto a los derechos humanos reconocidos** en la propia Constitución General de la República.

De igual forma, señala que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad en colaboración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas **que atenten contra los derechos humanos y libertades previstos en la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad, de la Ley General y de la presente Ley.**

Por su parte, en cuanto a la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la Ciudad, regirán los **derechos humanos y principios** contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y su jurisprudencia, la Constitución de la Ciudad y las leyes de la materia.

Como se desprende de lo anterior, el legislador de la Ciudad de México **de manera alguna excluye al resto de los derechos humanos** previstos en la Constitución General de la República, incluidos los instrumentos internacionales fundamentales en la materia, por el contrario **enuncia** un conjunto de derechos previstos en sede constitucional y convencional, en la inteligencia de que en el **desarrollo progresivo de éstos, aumenta los supuestos de protección, incrementa los sujetos a los que se les confiere, así como las prestaciones que el derecho humano representa**, condiciones y aspectos que **el órgano legislativo válidamente puede expandir o potenciar sus posibilidades de materialización** y, en consecuencia, **aumentar su grado de cumplimiento** en comparación con el mismo derecho en otro contexto, máxime que de manera alguna la enunciación y desarrollo progresivo previstos en el artículo 8 impugnado, convierte otros derechos fundamentales en supuestos meramente hipotéticos, sin aplicación real o con ello los vacíe de contenido o altere su núcleo esencial.

Por último, el mismo razonamiento debe regir en cuanto al argumento de que el Congreso de la Unión excluyó del parámetro de regularidad constitucional a los transeúntes, ya que únicamente hace referencia a los habitantes de la Ciudad de México; en efecto, como la enunciación y modulación contenida en la norma impugnada, en nada afecta el parámetro de regularidad constitucional prevista en el artículo 1° de la Constitución Federal, la acción de protección efectiva de los derechos guarda coherencia con las obligaciones de las autoridades de la Ciudad para garantizarles tanto a sus habitantes y transeúntes la protección más amplia de los derechos humanos.

En otras palabras, el hecho de que el legislador de la Ciudad de México haya reconocido, reproducido, ampliado o matizado, los derechos humanos previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales aplicables, ello no significa que este cúmulo de derechos sean de aplicación y tutela exclusiva a los habitantes de la Ciudad de México, pues ello equivaldría a sostener que todas las disposiciones protectoras de los derechos humanos y las garantías de las personas a lo largo

---

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

<sup>62</sup> Artículo 4. Las autoridades, órganos de coordinación y participación, así como los cuerpos policiales de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Su función se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores:  
(...)

**f) Respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución.**

Artículo 7. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad en colaboración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades **en términos de la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad, de la Ley General y de la presente Ley.**

En la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la Ciudad, **regirán los derechos y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y su jurisprudencia, la Constitución de la Ciudad y las leyes de la materia.**

del texto de la Ley Fundamental, únicamente alcanza a los habitantes o los residentes de la República Mexicana, sin comprender a las personas nacionales o extranjeras que únicamente están en una situación de paso o de tránsito por el territorio nacional, lo que equivaldría a reducir indebidamente el espectro de tutela de la Constitución a un determinado sector de la población que reside o habita en el territorio nacional e incluso podría encuadrar en alguna de los supuestos de discriminación o categorías sospechosas, previstas en el párrafo último del artículo 1º constitucional, particularmente en lo tocante a la condición de origen étnico o nacional así como a cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas<sup>63</sup>.

En mérito de lo anterior, al haber resultado **infundado** el concepto de invalidez relativo, lo conducente es **reconocer la validez** del artículo 8 impugnado de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

**DÉCIMO SEGUNDO. Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se declara la **invalidez** de los artículos 3, fracción I y 131, en su porción normativa, “cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, **declarativa** que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.

Para efectos ilustrativos el artículo 131 deberá quedar redactado de la manera siguiente:

“Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados.”<sup>64</sup>

Por lo expuesto y fundado,

## RESUELVE

**PRIMERO.** Es parcialmente **procedente** y parcialmente **fundada** la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.

**SEGUNDO.** Se **sobresee** respecto de los artículos 101 al 109 y del 116 al 120 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, en atención al considerando cuarto de esta decisión.

**TERCERO.** Se **desestima** respecto de los artículos 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

**CUARTO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 8, 42, fracción XI, 59, fracción XXI, 131, en sus porciones normativas ‘Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma’ y ‘con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la

<sup>63</sup> Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

(...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>64</sup> Al respecto, resulta ilustrativo el texto del artículo 131, en el que se suprime la porción normativa impugnada de la siguiente manera: “Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, ~~cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga~~ con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados”.

Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados’, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, con fundamento en los considerandos séptimo, noveno, décimo y décimo primero de esta determinación.

**QUINTO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 3, fracción I y 131, en su porción normativa ‘cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga’, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con los considerandos séptimo, octavo y décimo segundo de esta sentencia.

**SEXTO.** 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 asunto como totalmente concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de 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 considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de la litis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, denominada “Causa de improcedencia invocada por el Congreso de la Ciudad de México”, consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, denominada “Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo”, consistente en sobreseer respecto de los artículos 101, 104, 116, 117, 119 y 120 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, denominada “Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo”, consistente en sobreseer respecto de los artículos del 102, 103, 105, 106, 108 —salvo su fracción IV—, 109 y 118 —salvo su fracción IV— de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, denominada “Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo”, consistente en sobreeser respecto de los artículos 107, 108, fracción IV, y 118, fracción IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

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

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Registro Administrativo de Detenciones”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, 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 cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con diversas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández con una interpretación conforme, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo primero, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6, denominado “Restricción del ejercicio de los derechos humanos al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana”, consistente en reconocer la validez del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por consideraciones distintas, Franco González Salas por consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por consideraciones distintas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5, denominado “Atribuciones del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos”, consistente en reconocer la validez del artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, 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 considerando noveno, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado “Disposición indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un ‘descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones mencionadas’,

conducta que amerita una determinada sanción”, consistente en reconocer la validez del artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa por la validez total del precepto, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana”, consistente en reconocer la validez del artículo 131, en sus porciones normativas “Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma” y “con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables”, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron por la invalidez total del precepto, salvo su porción normativa “La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados”. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez del resto del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez del resto del precepto, Esquivel Mossa por la validez total del precepto, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana”, consistente en reconocer la validez del artículo 131, en su porción normativa “La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados”, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado “Supletoriedad de diversas normas y referencia a que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales”, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Piña Hernández con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana”, consistente en declarar la invalidez del artículo 131, en su porción normativa “cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron por la invalidez total del precepto, salvo su porción normativa “La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados”. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la validez total del precepto. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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 considerando décimo segundo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

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.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

**PRESIDENTE**

(Firma)

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

(Firma)

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

(Firma)

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2019 Y SU ACUMULADA 98/2019, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

En sesión pública celebrada el siete de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH”) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en adelante “CDHCM”), en las que se impugnaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Presento este voto concurrente, pues si bien coincidí con la mayoría de mis compañeras y compañeros Ministros en prácticamente la totalidad de los temas abordados, en algunos casos no comparto las consideraciones y en otros me parece importante ampliar o abundar algunos puntos de la argumentación de la sentencia.

A fin de explicar esta opinión, estructuraré mi voto de la siguiente manera. En un primer apartado, relacionado con el considerando Cuarto (causas de improcedencia), explicaré mi postura en torno a **1)** la legitimación de la CNDH y la CDHCM para promover la presente acción, y **2)** el sobreseimiento decretado por actualización de nuevo acto legislativo. Posteriormente, en un segundo apartado, relacionado con el considerando Quinto (estudio de fondo), me pronunciaré sobre **a)** Tema 1. Constitucionalidad del capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones”; **b)** Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 131; **c)** Tema 3. Inconstitucionalidad del artículo 3, fracción I; **d)** Tema 4. Constitucionalidad del artículo 59, fracción XXI; **e)** Tema 5. Constitucionalidad del artículo 42, fracción XI; y **f)** Tema 6. Constitucionalidad del artículo 8.

\*\*\*

### **I. Voto concurrente en relación con el considerando Cuarto (causas de improcedencia)**

#### **1) Causa de improcedencia relacionada con la legitimación de la CNDH y la CDHCM**

En su informe, el Congreso de la Ciudad de México argumentó que tanto la CNDH como la CDHCM carecían de legitimación para promover la presente acción, toda vez que se limitaron a hacer valer *conflictos competenciales*, siendo que, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, únicamente están facultadas para plantear en esta vía violaciones relacionadas con vulneración a derechos humanos.

La mayoría consideró que esta causa de improcedencia era infundada por tres razones. En primer lugar, toda vez que en los conceptos de invalidez sí plantearon violaciones directas a la Constitución y esta Suprema Corte puede fundar la declaratoria de invalidez en cualquier precepto constitucional<sup>65</sup>. En segundo lugar, porque esta Suprema Corte ha abierto el espectro de impugnación de los organismos protectores de derechos humanos y ha reconocido que éstos pueden plantear la invalidez de disposiciones normativas que significan una *violación indirecta* a los derechos humanos o que inciden en el parámetro de regularidad constitucional aplicable en la protección y tutela de los derechos humanos. Y, finalmente, pues tal causa de improcedencia se encuentra íntimamente relacionada con el estudio de fondo<sup>66</sup>.

Coincido con la mayoría en que la causa de improcedencia planteada por el Congreso local es infundada. Sin embargo, estimo que para contestar de forma exhaustiva el planteamiento era necesario brindar algunas *razones adicionales* a las que se dan en la sentencia. En particular, la sentencia debió explicar con mayor profundidad por qué razón la CDHCM contaba con legitimación para impugnar el artículo 42, fracción XI<sup>67</sup>, de la Ley local, *a pesar de que para ello no argumentó*

<sup>65</sup> Tesis P.XI/2008, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**” Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Junio de 2008, página 673. Registro 169573.

<sup>66</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**” Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Junio de 2004, página 865. Registro 181395.

<sup>67</sup> **Lev del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

**Artículo 42.** El Consejo Ciudadano contará con las siguientes atribuciones: [...] **XI.** Recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.

una violación a un derecho humano sustantivo como tal, sino a los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, de la Constitución General<sup>68</sup>.

Ahora bien, a mi juicio, esto último se respondía señalando que, tal y como lo ha reconocido este Alto Tribunal, las comisiones de derechos humanos no sólo están facultadas para plantear violaciones a derechos sustantivos, sino también a sus *garantías*, lo que incluye el *sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos*, previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General<sup>69</sup>.

En efecto, el catorce de septiembre de dos mil seis se publicó la reforma constitucional por la que se facultó a la CNDH y a los organismos de protección de derechos humanos equivalentes en las entidades federativas para presentar acciones de inconstitucionalidad. De la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, la cual dio origen al actual inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, se advierte que la finalidad del Poder Reformador fue *fortalecer la labor de control del poder que realizan las Comisiones de Derechos Humanos en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas y —de esta forma— fortalecer la vigencia misma de los derechos humanos en México*.

Así pues, si el objetivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución General fue *fortalecer* la vigencia de los derechos humanos en nuestro país, es evidente que la legitimación de las comisiones de derechos humanos no puede interpretarse de forma acotada, es decir, limitada a la impugnación de normas generales que violen normas *sustantivas* de derechos humanos. Por el contrario, dicha legitimación debe interpretarse en el sentido de que ésta comprende también la posibilidad de impugnar aquellas normas que eventualmente pudieran afectar las *garantías constitucionales de protección de los derechos humanos*, incluyendo el sistema no jurisdiccional de protección y promoción de derechos humanos.

Consecuentemente, si el concepto de invalidez de la CDHCM respecto del artículo 42, fracción XI, de la ley impugnada estaba directamente relacionado con el funcionamiento del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, es claro que dicho organismo contaba con legitimación para plantearlo y, por tanto, la causa de improcedencia es infundada.

## 2) Sobreseimiento decretado por actualización de nuevo acto legislativo

Por otra parte, el Tribunal Pleno advirtió de oficio la actualización de una causa de improcedencia respecto de los artículos 101 a 109, contenidos en el Capítulo VI denominado “Del Régimen Disciplinario”, así como respecto de los artículos 116 a 120, contenidos en el Capítulo VIII denominado “Comisión de Honor y Justicia”, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Ello, toda vez que el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve se publicó una reforma a la legislación impugnada que configuró un *nuevo acto legislativo* y, por ende, la cesación de sus efectos<sup>70</sup>.

Coincidió con la mayoría en que tras la reforma de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve tales disposiciones *cesaron en sus efectos* y, por tanto, se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución. Sin embargo, estimo que la sentencia debió explicar con mayor detenimiento por qué razón la reforma citada ocasionó el sobreseimiento de la acción respecto de todas las disposiciones antes mencionadas, *a pesar de que algunas de ellas no fueron modificadas en lo particular*.

Como punto de partida, es importante destacar que tanto la CNDH como la CDHCM impugnaron el sistema normativo relativo al “régimen disciplinario” y las facultades de la “Comisión de Honor y Justicia”, fundamentalmente por una razón: porque a su juicio el legislador había incurrido en una defectuosa regulación al no prever reglas o procedimientos que permitieran a los integrantes de los cuerpos de seguridad ser oídos y defenderse de manera previa a la imposición de un correctivo o una sanción administrativa. En otras palabras, lo que las comisiones plantearon fue una *omisión legislativa relativa* del sistema normativo relativo al régimen disciplinario.

<sup>68</sup> En concreto, la comisión accionante alegó que tal disposición violaba el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, pues la misma otorga al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y la Procuración de Justicia atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos.

<sup>69</sup> Así se ha reconocido, entre otros asuntos, en las **acciones de inconstitucionalidad 42/2013 y 15/2017 sus acumuladas**, en las cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó violaciones al sistema no jurisdiccional de derechos humanos previsto en ordenamientos locales.

<sup>70</sup> En específico, la CNDH impugnó los artículos 101 a 109, así como los artículos 116 a 120, pues estimó que el Congreso de la Ciudad de México omitió consignar procedimientos que garanticen el derecho a un debido proceso (específicamente los derechos de audiencia previa y de defensa). Por su parte, la CDHCM controvertió el artículo 104, en relación con el diverso 106, pues consideró que el Congreso debió prever la posibilidad de que los integrantes de los cuerpos de seguridad fueran oídos y vencidos antes de ser sancionados.

Ahora bien, como bien se advierte en la sentencia, el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve el legislador capitalino *reformó* los artículos 105, 106, 107, 108, 111, 118 y *adicionó* los artículos 118 Bis, 118 Ter y 118 Quáter a fin de incorporar la obligación de las autoridades locales de garantizar el *derecho de audiencia* a los miembros de seguridad previo a la imposición de la medida disciplinaria consistente en el arresto<sup>71</sup>, así como durante el procedimiento de imposición de sanciones (suspensión y destitución) ante la Comisión de Honor y Justicia<sup>72</sup>.

En ese sentido, si bien es cierto que algunos de los preceptos impugnados en este apartado mantuvieron la misma redacción (concretamente los artículos 101, 102, 103, 104, 109, 116 y 117), es evidente que *el sistema normativo efectivamente impugnado por las comisiones actoras ya no existe* y, por tanto, el estudio de la omisión legislativa alegada *es improcedente*.

Como he sostenido consistentemente, para determinar si estamos ante un nuevo acto legislativo se debe analizar si hubo o no un *cambio en el sentido normativo* del sistema impugnado. Para ello es útil tomar en consideración la distinción que ha trazado la doctrina entre *disposición* y *norma*<sup>73</sup>. Por disposición se entiende el enunciado normativo perteneciente a una fuente del derecho, mientras que por norma se considera el sentido o significado que se le da a la disposición o a una combinación de disposiciones, es decir, una vez interpretada<sup>74</sup>. En ese sentido, puede suceder que el sentido normativo de una disposición que no ha sido formalmente reformada *cambe* como consecuencia de una reforma a otra disposición (es decir, por el *sistema* del que forma parte); o bien, que a pesar de que una disposición ha sido formalmente reformada, se trate en realidad de una reiteración que no cambie su sentido.

Por lo demás, debo destacar que la decisión adoptada por la mayoría en este asunto es coherente con la postura minoritaria que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en donde analizamos la constitucionalidad *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*. En efecto, en esa ocasión señalé *no había razón para estudiar la existencia de una posible omisión legislativa en un sistema normativo que había sido materialmente modificado*. Ello, pues aun considerando que la omisión alegada existía, no tenía sentido ordenar legislar respecto de un sistema que había sido reformado, máxime que la deficiencia en cuestión pudo haber sido colmada en el nuevo sistema normativo, el cual no podía ser estudiado en ese momento<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

**Artículo 105.** Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina.

[...]

(ADICIONADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)

**Previo a la imposición del arresto, y con el propósito de determinar si el subordinado es acreedor a éste, el superior jerárquico deberá otorgarle derecho de audiencia, a efecto de hacerle del conocimiento los hechos que se le atribuyen, para que éste exprese lo que a su derecho convenga.**

<sup>72</sup> **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

(ADICIONADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2019)

**Artículo 118 Bis.** En los asuntos a que se refieren las fracciones I a III del artículo 116 de esta Ley se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetarán al siguiente procedimiento:

**I.** Se notificará personalmente al integrante el inicio del procedimiento en el domicilio que haya señalado conforme al artículo 59, fracción XXXII de esta Ley.

**II.** En la notificación se le informará la naturaleza y causa del procedimiento a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse por sí o por su defensor concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho.

**III.** En dicha audiencia se desahogarán las pruebas admitidas y el interesado podrá presentar en forma verbal o por escrito los alegatos que a su derecho convengan. Una vez integrado el expediente, la Comisión de Honor y Justicia dictará su resolución debidamente fundada y motivada dentro de los veinte días hábiles siguientes, misma que será notificada personalmente al interesado en el domicilio antes indicado o en el que haya designado durante la secuela del procedimiento, misma que tendrá que ser dentro del territorio de la Ciudad de México.

**IV.** La resolución que emita la Comisión de Honor y Justicia tomará en consideración a la falta cometida, la jerarquía y los antecedentes del integrante sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas.

**V.** De todo lo actuado se levantará constancia por escrito.

Las resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana.

La substanciación del procedimiento administrativo disciplinario se realizará por la unidad administrativa encargada de brindar el apoyo, soporte y coadyuvancia a la Comisión de Honor y Justicia, pero en todos los casos la resolución será emitida por dicho órgano colegiado.

<sup>73</sup> Así lo hice desde la controversia constitucional 89/2009 resuelta el treinta de abril de dos mil trece, la acción de inconstitucionalidad 24/2012 resuelta el catorce de mayo de dos mil trece, así como la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 resuelta el veinte de mayo de dos mil diecinueve.

<sup>74</sup> Cfr. Guastini, Ricardo, "Normas y disposiciones", *Las fuentes del derecho Fundamentos teóricos*, trad. César E. Moreno More y Luis Cárdenas Rodríguez, Lima, Raguél Ediciones, 2010, pp. 85 y 86.

<sup>75</sup> Así lo expliqué en el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

Finalmente, cabe señalar que, aun y cuando se considerara que algunas de las disposiciones de los Capítulos VI y VIII no sufrieron realmente un cambio en su sentido normativo por virtud de la reforma de diciembre de dos mil diecinueve, lo cierto es que la CNDH no impugnó estos preceptos por *vicios propios*, sino que se limitó a señalarlos como parte del sistema normativo que consideró deficiente u omisivo. Por tanto, aun considerando que tales disposiciones no forman parte *en sentido estricto* del sistema normativo reformado, la presente acción habría resultado de cualquier modo improcedente, al no haberse formulado conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar su constitucionalidad de forma individual<sup>76</sup>.

\*\*\*

## II. Voto concurrente en relación con el considerando Sexto (estudio de fondo)

### a) Tema 1. Constitucionalidad del Capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones”.

En su demanda, la CNDH argumentó que los artículos 148 a 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (los cuales se refieren al “Registro Administrativo de Detenciones”) son inconstitucionales pues el legislador capitalino carece de competencia para legislar al respecto, al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El proyecto presentado y discutido en la sesión proponía reconocer la validez de dichos preceptos, bajo el argumento de que el Congreso de la Ciudad de México cuenta con *facultades concurrentes* para legislar en materia de registro de detenciones, así como para emitir las disposiciones que estime pertinentes en la integración del Registro Nacional<sup>77</sup>.

No obstante, una mayoría de siete Ministras y Ministros votamos en contra de la propuesta y por considerar que los artículos referidos sí eran inconstitucionales por violar la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre registros de detenciones<sup>78</sup>. Sin embargo, al no haberse alcanzado la mayoría calificada de ocho votos que exige el artículo 105 de la Constitución para emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, la acción se *desestimó* en este punto.

En ese orden de ideas, formulo este voto a fin de explicar por qué razón, a mi juicio, los artículos 148 a 155 de la Ley impugnada sí son inconstitucionales.

Como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 79/2019<sup>79</sup>, el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve entró en vigor la reforma al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General, la cual le otorgó al Congreso de la Unión la *facultad exclusiva* para emitir la Ley Nacional del Registro Nacional de Detenciones<sup>80</sup>; de tal suerte que, *a partir de esa fecha, los Estados perdieron facultades para legislar en esta materia*.

<sup>76</sup> Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes que la ausencia de conceptos de invalidez en la demanda de acción de inconstitucionalidad actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII y el 59 de la Ley Reglamentaria. Véase las acciones de inconstitucionalidad 49/2012 y su acumulada, 57/2016 y su acumulada, 117/2017, entre otras.

<sup>77</sup> El proyecto retomaba las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 79/2019, en la que una mayoría de Ministras y Ministros determinó que si bien es cierto que el Congreso de la Unión ya emitió la Ley Nacional de Registro de Detenciones, también lo es que de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio de esta última, los Estados puede seguir legislando sobre registros administrativos de detenciones hasta que no entre en vigor el Registro Nacional de Detenciones. Situación que, de acuerdo con el artículo Sexto Transitorio de la mencionada Ley Nacional, debe ocurrir a más tardar el primero de abril de dos mil veintiuno, fecha en la que deberán desaparecer los registros administrativos estatales y quedar plenamente comprendidos en el registro nacional de detenciones.

<sup>78</sup> En este sentido votamos las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron a favor de la validez.

<sup>79</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>80</sup> **Constitución General**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXIII.** Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la **Ley Nacional del Registro de Detenciones**;

En efecto, del dictamen de la Cámara de Senadores se advierte que la intención de la reforma era que un solo instrumento —refiriéndose al registro nacional— concentrara la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter administrativo o penal. En ese sentido, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones.

Al respecto, es importante destacar que si bien es cierto que dicho registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública<sup>81</sup>, en su regulación no participan los Estados, pues la Constitución reservó esa materia al Congreso de la Unión.

Consecuentemente, si los artículos impugnados se refieren al “Registro Administrativo de Detenciones” de la Ciudad de México y los mismos fueron publicados el primero de agosto de dos mil diecinueve (esto es, cuando ya era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión) es claro que los mismos resultan inconstitucionales por falta de competencia del Congreso de la Ciudad de México.

Cabe señalar que esta conclusión no se ve refutada por el hecho de que el artículo Tercero Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones mantenga la vigencia del Registro Administrativo de Detenciones hasta que entre completamente en vigor el Registro Nacional<sup>82</sup>. Ello es así, ya que lo único que se mantiene por virtud de dicho transitorio es el Registro Administrativo de Detenciones, lo cual no implica que se tenga una facultad legislativa para regularlo. Además, se trata de un artículo transitorio previsto en una Ley Nacional y no en la Constitución, por lo que no podría servir de fundamento para otorgar una competencia a los Estados que está reservada constitucionalmente a la Federación.

#### **b) Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 131.**

En este segundo apartado, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en la porción normativa que decía “*cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga*”.

Al respecto, la mayoría consideró que dicha porción impedía hacer una interpretación sistemática del artículo con las leyes generales y locales de transparencia, lo que ocasionaba que la causal de reserva fuera “absoluta” y, por tanto, contraria al principio de máxima publicidad. Esto último, de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en donde se analizó una disposición muy similar, pero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Coincido con la mayoría en que la porción normativa señalada es inconstitucional. Sin embargo, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 66/2019, me aparto de las consideraciones toda vez que, a mi juicio, para justificar la invalidez de la porción en cuestión no bastaba con señalar que ésta contiene una reserva “absoluta”, sino que debió aplicarse un *test de proporcionalidad*, el cual, a mi modo de ver, no se supera en el caso<sup>83</sup>.

En efecto, como he señalado consistentemente desde la acción de inconstitucionalidad 73/2017, no puede determinarse la inconstitucionalidad de una norma por el solo hecho de establecer una reserva a una categoría de información o no delegar al operador jurídico la evaluación del posible daño. Lo anterior es así, pues podrían existir casos específicos en los cuales dichas limitaciones sean necesarias en una sociedad democrática para salvaguardar el interés público o la seguridad nacional, en términos del artículo 6 constitucional. En todo caso, la constitucionalidad de estas normas debe ser analizada mediante la aplicación de un *test de proporcionalidad*, al imponer *prima facie* una limitación al derecho de acceso a la información. Es decir, *debe analizarse si la misma persigue un fin legítimo y si la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.

En el caso considero que la causa de reserva prevista en el artículo 131 de la ley impugnada cumple con la primera grada del test de proporcionalidad, pues la misma persigue un *fin legítimo*: la protección de la seguridad pública o ciudadana. Además, se trata de una medida *idónea* para alcanzar dicha finalidad, pues prohibir el acceso a la información

<sup>81</sup> **Artículo 112.-** El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente Ley.

<sup>82</sup> **Tercero.** La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

<sup>83</sup> Así lo he sostenido, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 73/2017 y 80/2018, entre otras.

contenida en la Plataforma puede contribuir a evitar riesgos a la seguridad pública. Sin embargo, la disposición no supera la tercera grada de análisis (*necesidad*), consistente en que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero *menos lesivas* para el derecho fundamental.

Ello es así, pues la norma califica como reservada toda la información de la Plataforma de Seguridad Ciudadana<sup>84</sup> y si bien es cierto que muchos de los registros y sistemas de la Plataforma podrían contener información que amerite ser calificada como reservada por poner en riesgo la seguridad ciudadana, también lo es que, dada la diversidad de registros que lo componen, no es posible determinar *a priori* que el acceso a toda la información en ellos contenida ponga efectivamente en riesgo el interés público y, en específico, la seguridad pública. En otras palabras, la disposición resulta en extremo *sobreinclusiva*, pues comprende una gran cantidad de información, sin que sea posible determinar *ex ante* que toda ella puede poner en riesgo la seguridad pública.

A fin de evitar lo anterior, el legislador pudo haber adoptado una medida *menos lesiva* para el derecho de acceso a la información, como es delegar al operador jurídico la obligación de clasificar la información solicitada a partir de una *prueba de daño*, o bien, acotar la norma de tal manera que no toda la información contenida en la Plataforma sea reservada, sino sólo aquella que efectivamente ponga en riesgo la seguridad pública.

Ahora bien, al igual que en el precedente, coincido con la mayoría en que, para solucionar este problema de inconstitucionalidad, no era necesario declarar la invalidez total del precepto, sino que basta con invalidar la porción que dice “cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”. Lo anterior, ya que, con dicha invalidez parcial, aunado a la interpretación sistemática que se precisa en la sentencia, se permite que los operadores jurídicos apliquen dicha causal de conformidad con los principios y bases previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, incluyendo la prueba de daño y los plazos de reserva.

### c) Tema 3. Inconstitucionalidad del artículo 3, fracción I.

En este apartado, la mayoría sostuvo que la fracción I del artículo 3 de la Ley impugnada es inconstitucional ya que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. De manera que los Estados carecen de competencia para establecer qué normas serán de aplicación supletoria en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Adicionalmente, la mayoría sostuvo que las entidades federativas no están facultadas para asignar supletoriedad a las leyes generales y menos de leyes nacionales. Así, se estimó que la norma efectivamente genera inseguridad jurídica pues se refiere a casos de aplicación directa de determinadas legislaciones para apoyo y coordinación interinstitucional, al supeditar la aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Guardia Nacional y La Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, provocando con ello que se vulnere el sistema de coordinación.

Coincido con la mayoría en que el citado precepto es inconstitucional, sobre todo por la primera de las razones antes mencionadas. Como se señala en la sentencia, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General establece que

<sup>84</sup> **Artículo 128.** La Plataforma contendrá los siguientes registros y sistemas:

- I. Registro de Personal de Seguridad Ciudadana;
- II. Registro de Personal de Seguridad Privada;
- III. Registro de Armamento y Equipo;
- IV. Registro de Información Criminal;
- V. Registro de Información Penitenciaria;
- VI. Registro Administrativo de Detenciones;
- VII. Registro de Estadísticas de Seguridad de la Ciudad de México;
- VIII. Registro de Medidas Cautelares, Providencias Precautorias, Soluciones Alternas, y Formas de Terminación Anticipada;
- IX. Los sistemas de gestión de carpetas investigación de la Fiscalía;
- X. Los sistemas locales de información de la Secretaría de Salud;
- XI. Los sistemas de información del Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México; y,
- XII. El Sistema Unificado de Información de la Ciudad de México.

corresponde al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de manera que los Estados carecen de competencia para establecer qué normas son de aplicación supletoria en este específico punto; es decir, sobre la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad. No obstante, me parece importante hacer la siguiente precisión.

Es cierto que, al interpretar el artículo 73, fracción XXIII, en relación con el diverso 21 de la Constitución<sup>85</sup>, esta Suprema Corte ha sostenido que la seguridad pública es una *materia concurrente* en la que todas las instancias de gobierno deben coordinar esfuerzos. Sin embargo, también ha señalado que *esta coordinación debe realizarse bajo los parámetros de la ley general que al efecto sea expedida por el Congreso de la Unión*<sup>86</sup>. Así se sostuvo, por ejemplo, en la controversia constitucional 132/2006<sup>87</sup>, criterio que fue reiterado recientemente en la Controversia Constitucional 83/2017<sup>88</sup>, en donde se precisó que:

“[...] Si bien en nuestros precedentes nos hemos referido a la seguridad pública como una materia concurrente, también es claro que se trata más bien de una concurrencia fundamentalmente de coordinación, no de distribución de competencias. En efecto, no podemos obviar que es la propia Constitución Federal la que en materia de seguridad pública otorga a todos los órdenes de gobierno áreas específicas sobre las cuáles tienen la facultad de actuar, *siempre en consonancia con las bases de coordinación dictadas por el Congreso de la Unión en una ley general*” (énfasis añadido).

Ahora bien, a fin de dar cumplimiento a dicho mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la cual en su artículo 1º dispone que:

**Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.*

Como se observa, es precisamente dicha Ley General la que establece las diferentes instancias de *coordinación de los tres órdenes de gobierno*, así como la distribución de competencias entre dichos órdenes.

En ese sentido, en lo que respecta específicamente a las facultades de la Federación y los Estados en materia de seguridad, el artículo 39 en sus apartados A y B dispone lo siguiente:

**Artículo 39.-** La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

**A.** Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

---

#### <sup>85</sup> **Constitución General**

##### **Artículo 21.** [...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

[...]

<sup>86</sup> En efecto, en dicho precedente se afirmó que: “...los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales contemplan una facultad legislativa concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en donde todos estos deben sujetarse a la distribución competencial que establezca la ley marco o general que al efecto expida el Congreso de la Unión”.

<sup>87</sup> Resuelta el diez de marzo de dos mil ocho, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Gutiérrez. Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

<sup>88</sup> Resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de nueve 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**I.** Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

[...]

**B.** Corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

**I.** Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;

**II.** Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;

**III.** Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;

**IV.** Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;

**V.** Proporcionar al Sistema Nacional de Información las Bases de Datos correspondientes para su interconexión y consulta, de conformidad con esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables;

**VI.** Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;

**VII.** Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;

**VIII.** Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;

**IX.** Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;

**X.** Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;

**XI.** Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento en el Sistema Nacional de Información;

**XII.** Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;

**XIII.** Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;

**XIV.** Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación, y

**XV.** Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.

Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

Como se observa, la Ley General establece en su artículo 39, apartado A, fracción I, que corresponde a la Federación “[p]roponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios”. Además, si bien es cierto que el penúltimo y el último párrafos de dicho precepto reconocen ciertas facultades a los Estados para legislar en materia de “coordinación”, estos se refieren únicamente a la posibilidad de regular la coordinación entre un Estado y sus Municipios, *pero no respecto de los tres órdenes de gobierno*.

En definitiva, si bien es cierto que la seguridad pública es una materia *concurrente*, también lo es que, como bien se señala en la sentencia, la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en dicha materia (esto es, la Federación, los Estados y los Municipios) es un aspecto específico que, conforme al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corresponde regular en exclusiva al Congreso de la Unión, a través de la Ley General.

Consecuentemente, si el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para legislar sobre la coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad, es evidente que tampoco cuenta con atribuciones para establecer que, a falta de disposición expresa en la ley local sobre dicho aspecto, se estará lo dispuesto en las leyes de la materia en el ámbito federal, las resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo, la Ley General, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; las cuales, además, como también se precisa en la sentencia, son en todo caso de *aplicación directa*.

#### d) Tema 4. Constitucionalidad del artículo 59, fracción XXI.

En este apartado, la sentencia concluyó que el artículo 59, fracción XXI<sup>89</sup>, de la Ley impugnada, no contraviene el *principio de taxatividad*, como alegó la CNDH, toda vez que los elementos de las instituciones policiales están en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio.

Concuerdo con la mayoría en que el artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México no es inconstitucional. No obstante, como indiqué en sesión, estimo necesario exponer algunos *argumentos adicionales* que me llevan a sostener dicha conclusión.

Para empezar, debe señalarse que el artículo 59, fracción XXI, únicamente establece una obligación de conducta a los miembros de los cuerpos de seguridad ciudadana y no propiamente una sanción. Con todo, el artículo 108, fracción IV, de la propia ley establece como causa de destitución de los integrantes de las instituciones de seguridad pública “*la falta grave a los principios de actuación y obligaciones a que hacen mención los artículos 4 y 59 de la Ley, así como las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las instituciones policiales*”, por lo que es factible que la misma sea utilizada como fundamento para la imposición de la sanción de destitución. Por esta razón, coincido con la mayoría en que resultan aplicables los principios del *derecho administrativo sancionador*, como lo es el principio de legalidad, en su vertiente de *taxatividad*.

Ahora bien, como anticipo, coincido con la mayoría en que la norma impugnada no es violatoria del principio de taxatividad, ya que si bien es cierto que la misma emplea conceptos jurídicos indeterminados o de carácter valorativo — como son “desacreditar su persona”, “imagen de las instituciones de Seguridad Ciudadana” o “dentro o fuera del servicio”— ello no es *per se* incompatible con el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, aplicable al derecho administrativo sancionador.

En efecto, en diversos precedentes la Primera Sala ha admitido que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

Así, por ejemplo, al resolver el *amparo en revisión 448/2010*<sup>90</sup> bajo mi Ponencia la Primera Sala explicó que el principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una “comprensión absoluta” de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto a los cuales no pueden ser sujetos activos “ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conductas son muy específicas”.

Bajo ese parámetro, la Primera Sala reconoció la validez del artículo 407, fracción IV, del Código de Justicia Militar, el cual preveía una pena de 4 meses de prisión al oficial que “vierta especies que puedan causar tibieza o desagrado en el servicio”. Ello, al considerar que el conocimiento de los usos, costumbres y legislación castrense con que cuenta un Oficial de las Fuerzas Armadas, le permitían comprender con la suficiente claridad y precisión los términos utilizados en la norma penal.

Pues bien, desde mi perspectiva, esto último resulta particularmente cierto tratándose de sanciones del *derecho administrativo sancionador o disciplinario*, en donde el estándar de taxatividad suele ser más flexible. Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que el principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, si bien tiene vigencia en materia disciplinaria y no sólo penal, “su alcance depende considerablemente de la materia regulada”<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

**Artículo 59.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

**XXI.** Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio;

[...]

<sup>90</sup> Resuelto en sesión de trece de junio de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>91</sup> Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párr. 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párr. 89, y *Caso Urrutia Labreaux vs. Chile*, parr. 129.

Efectivamente, dicha Corte ha sostenido que “[l]a precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver”. En esa línea, el tribunal interamericano ha precisado que:

“[...] los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, *per se*, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca”<sup>92</sup>.

En este caso, el artículo 59, fracción XXI, impugnado establece como obligación de los integrantes de las instituciones de seguridad de la CDMX “abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio”. Ahora bien, de acuerdo con una interpretación literal del precepto, se advierte que el verbo “desacreditar” significa “disminuir o quitar la reputación de alguien, o el valor y la estimación de algo”<sup>93</sup>. En ese sentido, es posible concluir que lo que la norma pretende es *disuadir* todas aquellas conductas que puedan disminuir o afectar la reputación, prestigio o la opinión pública sobre los agentes o las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera de servicio. Lo anterior, en tanto que ello puede mermar la legitimidad y la confianza de la ciudadanía en dichas instituciones.

Ahora bien, no desconozco que desde una óptica muy estricta del principio de taxatividad podría argumentarse que la norma resulta extremadamente amplia o indeterminada, pues puede abarcar una gran cantidad de conductas realizadas dentro o fuera del servicio. Sin embargo, es importante no perder de vista que la norma está dirigida a una clase de personas (esto es, a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana) quienes, debido a la importante labor que realizan, *están obligadas a observar en todo momento una disciplina y conducta intachable y compatible con ciertos principios*, como son el de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos que constitucionalmente rigen dicha función. Además, no hay que olvidar que las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública *normalmente están sujetos a una formación y capacitación previa*, así como a la observancia de estrictos Códigos de Conducta<sup>94</sup>, lo que les permite conocer, con anticipación razonable, cuál es el comportamiento esperado de estos funcionarios dentro y fuera del servicio y, por tanto, qué tipo de conductas quedan comprendidas y/o prohibidas por la norma.

Por último, es importante aclarar que esta conclusión no implica dejar en desprotección o en la arbitrariedad a las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública, pues en cada caso concreto deberá acreditarse que la conducta en cuestión efectivamente ha afectado la reputación del propio agente o de las instituciones de seguridad ciudadana, lo cual deberá evaluarse por los operadores jurídicos de la manera más objetiva posible. Además, toda aplicación desproporcionada o arbitraria de la ley puede ser sometida a *control judicial*, en donde se podrá discutir si la imposición de una sanción basada en dicha causal fue correcta o no.

#### e) Tema 5. Constitucionalidad del artículo 42, fracción XI.

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 42, fracción XI, de la Ley impugnada, el cual faculta al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia para “recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos” cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.

La mayoría consideró que, contrario a lo sostenido por la CDHCM, la existencia de unidades diversas a las comisiones de derechos humanos que cuentan con facultades para canalizar y recibir denuncias por violación a derechos humanos no impacta en la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los órganos locales. De acuerdo con la mayoría, la existencia y competencia constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los órganos protectores de derechos humanos locales no significa que exista una exclusividad y que no se puedan crear unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias, tratándose de violaciones a derechos humanos.

<sup>92</sup> Véase por todos, Caso Rico Vs. Argentina, parr. 103.

<sup>93</sup> Desacreditar 1.tr. Disminuir o quitar la reputación de alguien, o el valor y la estimación de algo. Rae REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>>

<sup>94</sup> Por ejemplo, el Código de Conducta de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Si bien coincido plenamente con la sentencia en este tema, me separo del último párrafo de la página 71, así como del primer párrafo de la página 72, los cuales dan a entender que cuando el Consejo advierta algún hecho o presunta violación a algún derecho humano, necesariamente deberá *instar* a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta proceda a iniciar la investigación correspondiente.

No comparto tales consideraciones pues, como referí durante la discusión, desde mi perspectiva el Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia no tiene por qué ser considerado necesariamente como un órgano *coadyuvante* de las comisiones de derechos humanos. Como la propia sentencia señala, la Constitución General no establece una *exclusividad* a favor de las comisiones de derechos humanos que impida crear otras unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias, tratándose de violaciones a derechos humanos.

#### f) Tema 6. Constitucionalidad del artículo 8.

En su demanda, la CDHCM argumentó que el artículo 8 de la Ley impugnada restringe el ejercicio de derechos y limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos. Lo anterior, pues, por una parte, limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México a garantizar *sólo algunos derechos* en materia de seguridad ciudadana y, por otra parte, porque únicamente garantiza los derechos listados a los *habitantes* de la Ciudad de México, sin contemplar a las personas que transitan en ella.

El Tribunal Pleno calificó de infundado el argumento y reconoció la validez del artículo 8<sup>95</sup>. Para justificar lo anterior, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 en donde sostuvo que la Ciudad de México puede incluir no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y los instrumentos internacionales, sino *añadir más*.

En esa línea, la sentencia señala que los derechos enumerados en el artículo 8 impugnado únicamente implican una *ampliación o desarrollo* por parte del Congreso de la Ciudad de México respecto de derechos ya previstos en la Constitución General o en diversos instrumentos internacionales. Así, estima que no se trata de una alteración del parámetro de regularidad constitucional, sino de una materialización del *principio de progresividad*.

Finalmente, la mayoría consideró que el mismo razonamiento debía regir en cuanto al argumento de que el Congreso de la Unión excluyó del parámetro de regularidad constitucional a los transeúntes, ya que únicamente hace referencia a los habitantes de la Ciudad de México. Ello, toda vez que la enunciación y modulación contenida en la norma impugnada, en nada afecta el parámetro de regularidad constitucional prevista en el artículo 1° de la Constitución Federal.

Coincido con el reconocimiento de validez del artículo impugnado. Sin embargo, considero que para sustentar dicha conclusión bastaba con señalar que la norma impugnada debe interpretarse en el sentido de que únicamente tiene por finalidad “enumerar” —de forma enunciativa y no limitativa— algunos de los derechos que las autoridades de la Ciudad de

---

<sup>95</sup> **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

**Artículo 8.** Los derechos en materia de seguridad que el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de garantizar a sus habitantes, son los siguientes:

- I. Convivencia pacífica y solidaria;
- II. Vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos;
- III. Seguridad frente al delito;
- IV. No violencia interpersonal o social;
- V. Vida;
- VI. Integridad física;
- VII. Libertad personal;
- VIII. Uso pacífico de los bienes;
- IX. Garantías procesales;
- X. Protección judicial;
- XI. Privacidad y a la protección de la honra y la dignidad
- XII. Libertad de expresión;
- XIII. Libertad de reunión y asociación y
- XIV. Participación de los ciudadanos.

Las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito.

México tienen obligación de garantizar en materia de seguridad. Lo anterior, sin que ello signifique una *limitación* respecto al número de derechos garantizados ni los titulares de su protección, pues de lo contrario sí sería inconstitucional.

En otras palabras, considero que para sostener la constitucionalidad del precepto era suficiente con precisar que el artículo 8 impugnado es constitucional si, y sólo si, se *interpreta conforme* al artículo 1° de la Constitución General; esto es, en el sentido de que el mismo únicamente contiene una “enunciación” de derechos que las autoridades de la Ciudad de México deben garantizar en materia de seguridad, pero que: 1) de ninguna manera limita el número de derechos que las autoridades de la Ciudad de México deben garantizar en materia de seguridad, pues conforme al artículo 1° de la Constitución General están obligados a respetar y garantizar todos los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales; y 2) tampoco limita su protección a los habitantes de la Ciudad de México, sino que abarca también a las personas que transitan por su territorio.

En ese sentido, me parece que era innecesario retomar las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, o hacer consideraciones adicionales en torno a la facultad de las entidades federativas de ampliar, desarrollar o crear derechos humanos en sus ordenamientos locales. A mi juicio, tales consideraciones no sólo eran inconducentes para resolver el asunto, sino que además pueden generar confusión sobre la forma en la que esta Corte entiende su propio precedente, puesto que resulta cuestionable que la norma impugnada realmente implique una “ampliación”, “matiz” o “desarrollo” de derechos humanos. Como se advierte de la simple lectura del precepto impugnado, éste únicamente contiene un *listado* de derechos, pero no les da un contenido específico. Además, se trata de derechos que ya están previstos expresamente en la Constitución y en los tratados internacionales, o bien, que válidamente pueden derivarse de aquéllos.

**MINISTRO PRESIDENTE**

(Firma)

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**