

PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EL 26 DE FEBRERO DE 2017

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2017**  
**ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL**  
**CONGRESO DE LA UNIÓN****PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK****SECRETARIOS: RON SNIPELSKI NISCHLI**  
**ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO**  
**ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN**  
**JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO**  
**JAZMÍN BONILLA GARCÍA****COLABORÓ: ANA MARÍA CASTRO DOSAL**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del diez de septiembre de dos mil diecinueve emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 97/2017, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra del Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

**I. ANTECEDENTES**

1. **Presentación de demanda.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, promovió controversia constitucional<sup>1</sup> en contra de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México.
2. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar, registrar el expediente relativo y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor<sup>2</sup>.
3. El Ministro Instructor tuvo como autoridades demandadas al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>3</sup>, al estimar que la existencia y funciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México –órgano emisor de la norma impugnada– habían cesado con la publicación de la nueva Constitución local<sup>4</sup>.
4. Sin embargo, la Segunda Sala determinó, por un lado, que la Asamblea Constituyente sí debía ser parte demandada en el juicio y, por otro, que aunque en principio la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue llamada como parte demandada, en realidad su carácter debía ser de tercero interesado en el proceso<sup>5</sup>.
5. En consecuencia, contestaron la demanda en este procedimiento la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>6</sup>, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
- 6.- Una vez que fueron recibidas las contestaciones de demanda y que se realizó la audiencia en términos del artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “Ley Reglamentaria”)<sup>7</sup>, el expediente quedó en estado de resolución.

<sup>1</sup> Demanda presentada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, fojas 1 a 84 del presente expediente.

<sup>2</sup> Acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, foja 88 del presente expediente.

<sup>3</sup> Acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, fojas 89 a 91 del presente expediente.

<sup>4</sup> **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.** (...)

Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la Constitución Política de la Ciudad de México se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca.

<sup>5</sup> Recurso de reclamación 57/2017-CA fallado el diez de mayo de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos.

<sup>6</sup> En el recurso de reclamación 57/2017-CA se resolvió que si bien el artículo 26 de la Ley Reglamentaria dispone darle vista a la tercero interesada para que manifieste lo que a su derecho convenga dentro del plazo de treinta días, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le fue concedido dicho plazo en el procedimiento y a la postre realizó las manifestaciones que estimó convenientes mediante su escrito de contestación a la demanda.

<sup>7</sup> La audiencia se celebró el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, fojas 698 a 700.

## II. COMPETENCIA

7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos de los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup>, al tratarse de un conflicto suscitado entre la Federación y una entidad federativa.

## III. OPORTUNIDAD

8. El actor impugna disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al tratarse de una norma general, se debe tomar en cuenta el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria para determinar si la demanda fue presentada en tiempo<sup>10</sup>.
9. Si la Constitución capitalina fue publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, dicho plazo transcurrió del siete de febrero al veintidós de marzo de dos mil diecisiete<sup>11</sup>. Por lo tanto, si la demanda se presentó el diecisiete de marzo del mismo año, concluimos que fue promovida oportunamente<sup>12</sup>.

## IV. LEGITIMACIÓN

10. Tanto la parte actora como las demandadas tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por la Cámara de Senadores, en representación de la Federación, contra una entidad federativa<sup>13</sup>.
11. Partiendo de tal supuesto procederemos a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa; (...)

<sup>9</sup> **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** 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; (...)

<sup>10</sup> **Artículo 21 de la Ley Reglamentaria.** El plazo para la interposición de la demanda será: (...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y (...)

<sup>11</sup> Se descuentan los días veinte y veintiuno de marzo en términos del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno y del artículo 74, fracción VI de la Ley Federal del Trabajo, así como los días once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis, todos del mes de febrero de dos mil diecisiete, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de marzo de dos mil diecisiete, por tratarse de días sábados y domingos.

<sup>12</sup> Foja 84 del presente expediente.

<sup>13</sup> Ver nota 8.

<sup>14</sup> **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

12. **Legitimación activa.** La parte actora es la Cámara de Senadores, misma que presenta este medio de control para proteger las atribuciones que se confieren al Congreso de la Unión. Nuestros precedentes son claros en cuanto a que cualquiera de las Cámaras del Congreso en lo individual está legitimada para plantear la defensa de las atribuciones que el artículo 73 constitucional establece a favor del Congreso de la Unión<sup>15</sup>.

13. En este sentido, conforme al artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores será representada por el Presidente de la Mesa Directiva<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En lo conducente, véase la tesis jurisprudencial P./J. 83/2000 (9a.) emitida por el Pleno, de rubro y texto:

**“CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.** De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los Poderes Federales o Locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las Cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas Cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas Cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional”. Visible en Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, registro 191295, página 962.

Bajo esta misma lógica, en lo conducente, véase la jurisprudencia P./J. 41/2015, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA.** Debe reconocerse la legitimación activa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión cuando acuda sin la otra a promover la acción de controversia constitucional contra una norma o acto de un órgano constitucional autónomo, pues aunque el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiera de manera genérica al “Congreso de la Unión” como titular de la acción, a diferencia de otras fracciones del propio artículo que especifican que podrá acudir cualquiera de las Cámaras, su significado no se agota con su literalidad, ya que, como sucede con la generalidad de las normas constitucionales, debe acudirse a una interpretación funcional y teleológica, que tome en consideración que la finalidad de las controversias constitucionales es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y federal, finalidad que se comprometería si se sostuviera que las Cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual, tienen vedado acudir a defender las facultades legislativas frente a ciertos actos o normas de un diverso órgano primario del Estado Mexicano. En ese sentido, la interpretación funcional que debe adoptarse de la expresión “Congreso de la Unión” obliga a entender a ese órgano a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral que posiciona tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores como entes representativos que, para todos los efectos, deben considerarse colegisladoras, con la aptitud suficiente de defender en lo individual las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión, frente al resto de los órganos primarios del Estado, máxime que el artículo 50 de la Constitución Federal apoya esta interpretación funcional, al prever que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de donde se sigue que el sistema bicameral inserto en nuestro modelo constitucional, exige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer igual representación a cualquiera de las Cámaras para acudir a defender las facultades conferidas en la Carta Fundamental al Congreso de la Unión; por tanto, se concluye que el inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional debe interpretarse de manera funcional con ese sistema básico de organización de la representación democrática, por lo que al disponer que a la controversia constitucional puede acudir el Congreso de la Unión, debe entenderse que puede hacerlo a través de cualquiera de sus Cámaras, en términos del artículo 50 señalado”. Visible en Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, diciembre de dos mil quince, registro 2010667, página 31.

<sup>16</sup> **Artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

(...).

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 2a. CLXXXVI/2001 emitida por la Segunda Sala, de rubro y texto: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ORIGINARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA VÍA, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA.** Del análisis de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de dicha ley, se desprende que la representación del actor, demandado y tercero interesado en las controversias constitucionales, se ejerce por conducto de los funcionarios que tengan reconocida originalmente tal facultad por la ley que los rige y que excepcionalmente, salvo prueba en contrario, se presume a favor de quien comparezca a juicio. Ahora bien, si se toma en consideración lo anterior y que de conformidad con lo establecido por el artículo 67, primer párrafo, e inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de ese órgano legislativo es su representante jurídico, resulta inconcuso que dicho funcionario es quien tiene originariamente su legal representación en las controversias constitucionales, sin que obste el hecho de que entre sus atribuciones esté la de otorgar poderes para actos de administración y para representar a la referida Cámara ante los tribunales, pues en el numeral últimamente citado se señalan dos formas diversas de

14. La demanda fue presentada por Pablo Escudero Morales, quien se ostentó con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores y lo acreditó con copia certificada del Acta de la Junta Previa de la Cámara de Senadores<sup>17</sup>. Por lo tanto, concluimos que sí cuenta con legitimación activa.
15. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria<sup>18</sup> dispone que tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia. En la presente controversia, las partes demandadas son el Jefe de Gobierno, por ser el órgano que promulgó la norma impugnada, y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el que la emitió. En este último caso conviene destacar, además, que la Segunda Sala le reconoció ese carácter en el recurso de reclamación 57/2017-CA, como antes lo señalamos.
16. El Jefe de Gobierno debe ser representado por la Dirección General de Servicios Legales, de conformidad con los artículos 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>19</sup> y 116, fracciones I y II<sup>20</sup>, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
17. Dado que compareció Vicente Lopantzi García en su carácter de Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, y acreditó esa personalidad con copia certificada del nombramiento emitido a su favor por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México<sup>21</sup>, concluimos que el Jefe de Gobierno sí cuenta con legitimación pasiva.
18. Por otra parte, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México<sup>22</sup>, es el Presidente de la Mesa Directiva el facultado para representar legalmente a la Asamblea Constituyente. En el proceso compareció Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, personalidad que acreditó con el acta de la sesión en la que dicha Asamblea aprobó la integración de su mesa directiva<sup>23</sup>. Por tal razón, concluimos que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México también tiene legitimación pasiva.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. Tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México consideran que debe sobreseerse la controversia constitucional por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII<sup>24</sup>,

---

*representación: una que nace por disposición de la ley, al indicar específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano, y otra que dimana de un acto posterior de voluntad (mandato) del funcionario investido expresamente por la ley con facultades de representación jurídica general, la cual constituye un medio diverso para efectos de la representación que prevé el referido artículo 11, ya que en las controversias constitucionales no es permisible la representación por mandato, razón por la que en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad, debe atenderse a lo establecido en los mencionados artículos 105 de la Constitución Federal y 11 de su ley reglamentaria".* Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, registro 188641, página 819.

<sup>17</sup> Fechada el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis. Visible en las fojas 85 a 87 del presente expediente.

<sup>18</sup> **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República

<sup>19</sup> **Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

(...)

<sup>20</sup> **Artículo 116 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.** Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:

I. Representar a la Administración Pública en los juicios en que ésta sea parte;

II. Intervenir en los juicios de amparo, cuando el Jefe de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del Jefe de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y justificados cuando la importancia 417 del asunto así lo amerite. Asimismo, intervendrá en los juicios a que se refiere la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

<sup>21</sup> Fechado el dieciséis de septiembre de dos mil quince. Visible en la foja 201 del presente expediente.

<sup>22</sup> **Artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.**

1. Quien presida la Mesa Directiva ostentará la representación legal de la Asamblea y asegurará la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

(...)

<sup>23</sup> Fechado el cinco de octubre de dos mil dieciséis. Visible en las fojas 502 a 508 del presente expediente.

<sup>24</sup> **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

en relación con el numeral 10<sup>25</sup> de la Ley Reglamentaria, pues no se les puede considerar como órganos emisor y promulgador de la Constitución local, en tanto que dicha labor correspondió a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, órgano al que consideran debió dársele vista para su defensa.

20. Sus planteamientos son infundados. En relación con la Asamblea Legislativa, tal como se señaló en el apartado de antecedentes, aunque en principio fue llamada como parte demandada en el juicio, posteriormente la Segunda Sala modificó su carácter y la consideró tercero interesado en el proceso. De esta manera se le dio la oportunidad de manifestarse como parte respecto del presente juicio en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, sin que ésta haya hecho valer argumento alguno tendiente a fortalecer o controvertir los planteamientos hechos valer por la parte actora. Por esta razón, consideramos infundada la causa de improcedencia que formula.
21. Por su parte, también es infundado lo que argumenta el Jefe de Gobierno. Contrario a su manifestación, aquél efectivamente tiene el carácter de demandado, pues con independencia de que el régimen transitorio de la reforma política de la Ciudad de México establece que su Constitución “no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique”<sup>26</sup>, éste efectivamente promulgó la norma impugnada y ordenó su publicación tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como en el Diario Oficial de la Federación. Esa participación es suficiente para estimar que sí es parte en el presente juicio, en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria.
22. Por otro lado, la Asamblea Constituyente sostiene que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores carece de legitimación activa para promover esta controversia, pues se trató de una deliberación personal que no fue puesta a consideración del Pleno. Consideramos infundada esta causal de improcedencia, pues si bien es cierto que sería conveniente que al interior de la Cámara se genera un consenso para la promoción de una controversia constitucional, conforme a la Ley Reglamentaria y nuestros precedentes basta que la acción sea promovida por el Presidente de la Mesa Directiva por ser quien tiene la legal representación de la Cámara de Senadores<sup>27</sup>.
23. Finalmente, en términos del artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria oficiosamente advertimos que se actualiza la causa de improcedencia prevista en su fracción V, respecto de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, únicamente en las porciones normativas “arqueológicos” así como “y paleontológicos”; 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, y 45, apartado B, de la Constitución de la Ciudad de México que son impugnados por la Cámara de Senadores. Esto es así porque han cesado sus efectos toda vez que este Tribunal Pleno los invalidó al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017<sup>28</sup>. De igual manera, al resolver la controversia constitucional 83/2017<sup>29</sup> este Alto Tribunal invalidó el artículo 35, apartado C, incisos a), en las porciones normativas “convencionalidad” y “en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,” y b), en la porción normativa “y por los tratados internacionales”, así como la porción normativa “exclusiva” del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México. En consecuencia, lo procedente es sobreseer la controversia respecto de todos esos preceptos, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.

## VI. FIJACIÓN DE LA LITIS

24. La Cámara de Senadores impugnó en su demanda la inconstitucionalidad de los artículos 8, apartado B, numeral 7; 9, apartados D, numeral 7, y F, numeral 3; 10, apartado B; 11, apartados I y L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3; 35, apartados C y D, numeral 3, inciso a); 41, numeral 1; 42, apartado C, numeral 3; 44, apartado A, numeral 3; 45, apartado A; y quinto transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.
25. No obstante, conviene precisar que aunque sostiene que controvierte genéricamente el artículo 8, apartado B, numeral 7, en realidad sus argumentos se dirigen únicamente a controvertir la porción normativa: “La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.”. Lo mismo ocurre con el artículo 9, apartado F, numeral 3, ya

<sup>25</sup> **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; (...)

<sup>26</sup> **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.** Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

<sup>27</sup> Tesis aislada 2a. CLXXXVI/2001, ver nota 15.

<sup>28</sup> Sentencia de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

<sup>29</sup> Fallada en la sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve.

que sus argumentos únicamente combaten las porciones normativas “*inembargable, irrenunciable*” y “*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*”. De igual manera, aunque anuncia que controvierte la totalidad del artículo 41, numeral 1, en realidad sólo cuestiona la porción “*La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México*”.

26. Por tal razón, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria<sup>30</sup>, y al haberse sobreseído el juicio respecto a los artículos señalados en el apartado V, únicamente analizaremos la constitucionalidad de los siguientes artículos:

Tema	Artículos impugnados
1. Derecho al agua	Artículo 9, apartado F, numeral 3 en las porciones normativas “ <i>inembargable, irrenunciable</i> ” y “ <i>la gestión del agua será pública y sin fines de lucro</i> ”.
2. Seguridad ciudadana	Artículo 41, numeral 1, en la porción normativa “ <i>La seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México</i> ” (se excluye la porción previamente invalidada).
3. Sistema educativo	Artículo 8, apartado B, numeral 7, en la porción normativa: “ <i>La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.</i> ”
4. Procedimental penal	Artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa “ <i>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público</i> ” y 45, apartado A.
5. Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México	Artículos 35, apartado C –salvo las porciones normativas que fueron declaradas inválidas–.
6. Uso medicinal de la cannabis	Artículos 9, apartado D, numeral 7 y quinto transitorio.
7. Derechos de migrantes	Artículo 11, apartado I.
8. Patrimonio de la Ciudad	Artículo 18, apartado A, numeral 3 –salvo las porciones normativas que fueron declaradas inválidas–.
9. Justicia cívica	Artículo 42, apartado C, numeral 3.
10. Derechos laborales	Artículo 10, apartado B.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

### 1. Derecho al agua

27. El Senado de la República impugnó<sup>31</sup> la constitucionalidad del artículo 9, apartado F, numeral 3<sup>32</sup>, de la Constitución de la Ciudad de México en las porciones normativas antes precisadas, pues a su juicio invade las competencias del Constituyente

<sup>30</sup> **Artículo 39 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

<sup>31</sup> Concepto de invalidez que identifica como *tercero*, (páginas 30 a 34 de la demanda).

<sup>32</sup> **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria (...)

#### F. Derecho al agua y a su saneamiento

1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

2. La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

Permanente y del Congreso de la Unión para legislar en materia de agua en términos de los artículos 4º, párrafo sexto<sup>33</sup>; 27, párrafos primero, quinto y sexto<sup>34</sup>, y 73, fracción XVII<sup>35</sup>, de la Constitución Federal. Por una parte, señala que la Asamblea Constituyente excedió sus facultades al atribuirle al agua el carácter de *irrenunciable e inembargable*, pues además de que la Constitución dispone que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y no que sea inembargable, la competencia para legislar sobre la definición constitucional del derecho al agua es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Por la otra, argumenta que al establecer que la gestión del agua “*será pública y sin fines de lucro*”, el precepto impugnado define un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua y, por tanto, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, impidiendo en la Ciudad de México la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.

28. Por su parte, tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México contestaron que el precepto es constitucional porque no se refiere a las aguas nacionales reguladas por el artículo 27 de la Constitución Federal, sino exclusivamente a las aguas de jurisdicción local de la Ciudad. Sostienen, además, que al establecer que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable, el artículo impugnado solamente reproduce los atributos o características propias del derecho humano al agua previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General número 15 del comité respectivo de las Naciones Unidas, que son vinculantes para el Estado Mexicano.
29. Del análisis del régimen de distribución competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua se desprende que, contrariamente a lo que plantea la parte actora, la norma impugnada no invade en momento alguno las competencias o facultades del Constituyente Permanente ni las del Congreso de la Unión por establecer que el agua es un bien irrenunciable e inembargable, ni tampoco por disponer que su gestión será pública y sin fines de lucro. Para efectos de claridad en la exposición, abordaremos cada uno de estos dos planteamientos por separado.

### ***El agua como bien irrenunciable e inembargable***

---

3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.

(...)

<sup>33</sup>**Artículo 4º de la Constitución Federal.** (...)

(...)

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

(...)

<sup>34</sup>**Artículo 27 de la Constitución Federal.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones

(...)

<sup>35</sup>**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

(...)

30. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno declaró la **validez** del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa "*Es inalienable, inembargable, irrenunciable*"<sup>36</sup>. En tanto que los planteamientos del Senado contra esta porción normativa ya se formularon en aquella ocasión por la Procuraduría General de la República y las consideraciones vertidas en aquel medio de impugnación rigen también la resolución del presente asunto en este punto específico.
31. Concretamente, en dicho precedente sostuvimos que el régimen competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua se traduce en facultades específicas tanto para la Federación como para las entidades federativas y los municipios. En torno a las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la propia Constitución Federal dispone la existencia de: (i) aguas nacionales o de jurisdicción federal, (ii) aguas que corresponde regular a las entidades federativas, (iii) aguas utilizadas para los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, cuya prestación es competencia de los municipios y; (iv) aguas que son propiedad de los particulares.
32. En relación con las **aguas nacionales**, el artículo 27 constitucional enumera prolijamente en su quinto párrafo cuáles son las aguas que son propiedad de la Nación. El mismo precepto dispone en su párrafo sexto que el dominio sobre aquéllas es inalienable e imprescriptible y, en consecuencia, que la explotación, el uso o aprovechamiento de esos recursos hídricos por parte de particulares únicamente podrá realizarse mediante las concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y bajo las condiciones que establezcan las leyes. En este sentido, el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
33. La Constitución también determina residualmente las aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de las **entidades federativas**. Específicamente, el referido párrafo quinto del artículo 27 constitucional dispone que el aprovechamiento de todas las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que, además, se localicen en más de un solo predio, se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
34. Asimismo, el texto constitucional dispone que la competencia sobre determinados servicios públicos relacionados con el agua corresponde al **municipio**. Específicamente, el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal<sup>37</sup>, establece que son los municipios quienes tienen a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Dado que la Ciudad de México no tiene municipios y estas atribuciones no están conferidas a sus alcaldías, en la Capital de la República dichas funciones corresponden al gobierno local sobre la base de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.
35. Finalmente, también por disposición del multicitado artículo 27 constitucional, **los particulares** son propietarios y, por tanto, pueden disponer libremente de las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que corran por –o cuyo depósito se

<sup>36</sup> Los puntos resolutive relevantes de dicha acción de inconstitucionalidad son los siguientes: "**PRIMERO.** Sin perjuicio de lo decidido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República y 19/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

(...)

**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 3, numerales 1 y 2, 4, apartados A, numerales 1, en las porciones normativas "En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas" así como "y locales"; y 6, en las porciones normativas "Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad", "favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a" y "esta Constitución", B, numerales 1 y 3; 6, apartados A, numeral 2, en la porción normativa "La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna" -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 3 de esta sentencia-, C, numerales 1 y 2, D, numeral 2, E, F, e I; 7, apartado C, numeral 2; 8, apartado C; 9, apartados D, numeral 7 y F, numeral 3, en la porción normativa "Es inalienable, inembargable, irrenunciable"; 10, apartado B -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 10 de esta sentencia-; 11, apartados I y P; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero con la salvedad precisada en el punto resolutive quinto de esta ejecutoria; 20, numerales 2, 7 y 10; 21, apartado D, fracción I, inciso a); 29, apartado D, inciso q); 30, numeral 7 -en la inteligencia de que éste último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29-; 36, apartados B, numerales 1, inciso c), y 3, y D, numerales 1, 2 y 3; 42, apartado C, numeral 3, en la porción normativa "y justicia cívica"; 44, apartado A, numeral 5; 46, apartado A, párrafo primero, inciso f); 48, numeral 4, inciso b); 51, numeral 3; 69, numerales 3 y 6 -con las salvedades precisadas en el punto resolutive quinto de esta ejecutoria-; así como de los artículos transitorios quinto y octavo, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la Sección VI, Apartados A, B, subapartados 1) al 10), C, subapartados 2) al 6) y 8), D, subapartados 1) al 3), 5) y 6), E, subapartado 2), y F, subapartados 1) y 2), de este fallo.

(...)"

<sup>37</sup> **Artículo 115 de la Constitución Federal.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:(...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; (...)

encuentre en— algún terreno que sea de su propiedad, siempre y cuando dichas aguas no se localicen en dos o más predios, en cuyo caso estarán bajo la jurisdicción de la entidad federativa respectiva.

36. Del régimen competencial aquí sintetizado se desprende claramente que, en relación con la regulación de los recursos hídricos en el territorio nacional, la Constitución Federal prevé expresamente la intervención de las entidades federativas. Dicho de otro modo, el agua es constitucionalmente una materia coincidente porque el manejo de ese bien requiere necesariamente la participación —es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades— de tres órdenes distintos de gobierno. Así, lo decisivo aquí no es dilucidar si la Ciudad de México tiene obligaciones constitucionales ni, por lo tanto, si cuenta con facultades en torno al agua como materia, toda vez que sí las tiene. Lo relevante es, en cambio, dilucidar si la regulación específica del agua en la Constitución capitalina implica el ejercicio de una facultad que en relación con ese bien la Constitución Federal reserve exclusivamente para sí o para el Congreso de la Unión.
37. En este sentido, si se examina el artículo impugnado de manera integral y, por tanto, se tiene en cuenta a qué se refiere exactamente, los mismos preceptos ahora invocados por el Senado de la República demuestran que establecer las características de inembargable e irrenunciable para el agua no invade competencia alguna del Congreso de la Unión.
38. Ciertamente el numeral impugnado establece a la letra que el agua tiene, entre otras, las características de inembargable e irrenunciable. Sin embargo, como sostuvimos en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del análisis de dicho numeral en su conjunto —es decir, incluyendo los numerales 1 y 2 del mismo apartado F— se desprende claramente que la Constitución de la Ciudad de México sólo se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, únicamente establece el carácter inembargable e irrenunciable del “agua potable para uso personal y doméstico”. Mientras que el apartado F —donde se ubica el numeral impugnado— se titula “Derecho al agua y su saneamiento”, el numeral 1 prevé expresamente que “toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para uso personal y doméstico” y el numeral 2 que “la Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable”. Los atributos que impone al agua el numeral 3, por lo tanto, sin duda están referidos única y exclusivamente al agua potable mediante la cual la Ciudad de México debe cumplir sus obligaciones de suministro frente a los habitantes de la Capital. Esta actividad regulatoria a nivel local, por tanto, no es violatoria en modo alguno del orden competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua.
39. Contrariamente a lo que argumenta el Senado de la República, los términos específicos del numeral impugnado —es decir, el establecimiento de atributos del agua potable para uso personal y doméstico en la Ciudad de México— no invaden las facultades del Congreso de la Unión para legislar como parte de sus atribuciones en términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. Como ya se dijo líneas arriba, conforme al sistema de facultades residuales, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en la Ciudad de México corresponden a ésta. Tan es así, que desde mil novecientos noventa y tres la Capital de la República ha tenido la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en su territorio<sup>38</sup> y desde ese entonces las responsabilidades de las autoridades capitalinas principalmente se han incrementado, sin que en las reformas constitucionales de enero de dos mil dieciséis se haya establecido alguna facultad a la Federación para regular la prestación del servicio de agua potable en la Capital.
40. En esta tesitura, si la Ciudad de México tiene indudablemente atribuciones constitucionales en relación con la regulación del servicio de suministro de agua potable en el territorio de esa entidad federativa y, por su parte, el numeral impugnado al

<sup>38</sup> **Artículo 122 de la Constitución Federal**, (reforma publicada el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres). El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

(...)

IV. La Asamblea de Representantes tiene facultades para:(...)

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y (...)

establecer ciertos atributos para el agua se refiere única y exclusivamente al agua potable para uso personal y doméstico, entonces es claro que no invade en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión.

41. Por otra parte, la facultad constitucional otorgada al legislador federal para expedir normatividad sobre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal –facultad que se ejerció a través de la Ley de Aguas Nacionales– tampoco es una razón para inhibir a las entidades federativas en general y a la Ciudad de México en particular para emitir normas que impacten en la utilización de las aguas de jurisdicción local.
42. Si bien las entidades federativas están constitucionalmente sujetas a los designios del Congreso de la Unión en torno a todo lo relativo a las aguas nacionales, no lo están en relación con sus aguas locales y, en principio, pueden perfectamente hacerlas objeto de una norma constitucional local, sea de derechos humanos o de alguna otra índole. Tan es así, que la misma Ley de Aguas Nacionales –reglamentaria de la fracción XVII del artículo 73 constitucional– se refiere exclusivamente a las aguas establecidas como “aguas nacionales” en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional<sup>39</sup>. En suma, si las entidades federativas no están sujetas a las disposiciones de la Federación en lo que se refiere a las “aguas no nacionales”, entonces es evidente que la Ciudad de México tiene también facultades constitucionales para establecer regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su constitución local.
43. No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4º constitucional dispone a la letra que “el Estado garantizará el derecho humano al agua y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines” y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas<sup>40</sup>. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como sostuvimos en el precedente referido, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.
44. Finalmente, los términos en los que está redactado el numeral impugnado tampoco vulneran atribuciones del Constituyente Permanente. Al establecer que el agua para uso personal y doméstico, en tanto derecho humano, tiene las características de inembargable e irrenunciable, la porción normativa impugnada simplemente explicita dos de las propiedades que ya se reconocen implícitamente a ese bien en el parámetro de regularidad constitucional.
45. Por una parte, el artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución Federal señala textualmente que “*toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible*”. Pues la única manera de que el Estado garantice plenamente tal suficiencia y asequibilidad a todas las personas es precisamente que el agua para consumo personal y doméstico nunca pueda ser objeto de embargo en perjuicio de sus titulares (inembargable).
46. Por otra parte, en la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos “*a un nivel de vida adecuado y a la salud*” previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4º constitucional<sup>41</sup>, así como en los artículos 11<sup>42</sup> y 12<sup>43</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquélla es en sí misma un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> **Artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. “Aguas Nacionales”: Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

<sup>40</sup> Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el ocho de febrero de dos mil doce.

**Artículo Tercero Transitorio.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.

<sup>41</sup> **Artículo 4 de la Constitución Federal.** (...)

(...)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

(...)

<sup>42</sup> **Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

47. Así, la porción normativa impugnada simplemente explicita ciertas características esenciales del agua para consumo personal y doméstico como derecho fundamental ya contenidas en las normas del parámetro de regularidad constitucional. No se advierte, por tanto, que se invada alguna facultad del Constituyente Permanente.
48. Por estas razones, es **infundado** el planteamiento del Senado de la República en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa “inembargable, irrenunciable”.

### **Gestión pública y sin fines de lucro**

49. El Senado de la República también se equivoca cuando afirma que la porción normativa “*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*” define un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua y, por tanto, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, impidiendo en la Ciudad de México la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.
50. Para dar respuesta a este planteamiento, primero debemos reiterar que la porción impugnada se encuentra en un artículo que se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, se refiere únicamente a la gestión del “agua potable para uso personal y doméstico”. Esta distinción es fundamental porque permite advertir que la porción impugnada se refiere exclusivamente a la provisión del servicio de agua potable y, consecuentemente, a la obligación constitucional que tienen las autoridades capitalinas de garantizar el suministro de este recurso a los habitantes de la Ciudad de México.
51. Ya señalamos líneas arriba que la Ciudad de México no cuenta con municipios y, por tanto, que la prestación de los servicios públicos enumerados en el artículo 115 de la Constitución Federal –suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales– le corresponde al gobierno central de la Capital de la República, de conformidad con el criterio de competencias residuales establecido en el artículo 124 constitucional. Esto implica que en el cumplimiento de esta obligación, el constituyente de la Ciudad puede establecer estándares o reglamentaciones sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso en la entidad federativa, pues está dentro de su esfera de atribuciones constitucionales, del mismo modo en que pueden hacerlo los municipios en los Estados de la República, quienes deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales en la prestación de los servicios a su cargo en términos del artículo 115, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal<sup>45</sup>.
52. Lo infundado del planteamiento del Senado radica en que la parte actora confunde la facultad para regular la **explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales** por parte de particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas conferidas a favor de la Federación en el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Federal, con la facultad que tiene la Ciudad de México para definir cómo será **la gestión** de este recurso para cumplir con su obligación constitucional de suministrar agua potable a los habitantes de la Capital en términos de los artículos 4º y 124 de la Constitución Federal.
53. En este Tribunal Pleno ya hemos abordado, al menos desde una perspectiva fiscal, algunas diferencias entre ambos supuestos. Por un lado, hemos definido que el uso, aprovechamiento y/o explotación de aguas nacionales previsto en el artículo 27 constitucional se autoriza mediante “concesiones” (para particulares) o “asignaciones” (para entes públicos) otorgadas por el

---

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

(...)

<sup>43</sup> **Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

(...)

<sup>44</sup> **Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.**

(...)

3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanar del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud.

(...)

<sup>45</sup> **Artículo 115, fracción III, párrafo segundo de la Constitución Federal:** (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Ejecutivo Federal y que puede generar el cobro de un derecho o contribución determinada por el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal<sup>46</sup>. En ese sentido, hemos señalado que el hecho gravable debe guardar relación “con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación”<sup>47</sup>.

54. En cambio, la facultad de regular el suministro de agua potable para uso personal y doméstico –que en los Estados corresponde a los municipios y en la Ciudad de México al gobierno central– es independiente del origen de captación de dichas aguas (es decir, si originalmente se trata de aguas nacionales, de jurisdicción local o de propiedad privada) y, por consiguiente, los derechos o contribuciones que se pueden cobrar por proporcionar ese servicio se establecen en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), para el caso de los municipios<sup>48</sup>, así como de los numerales 122, fracción V, párrafo quinto<sup>49</sup>, y 124, todos de la Constitución Federal, para el caso de la Ciudad de México. De este modo, a diferencia de los derechos o contribuciones que se pueden cobrar por el uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales conferidos por concesión o asignación, el gravamen por la prestación del servicio de agua potable debe atender “al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua”<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX. Para establecer contribuciones: (...)

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

<sup>47</sup> Tesis de jurisprudencia P. /J. 81/97 emitida por el Pleno, de rubro y texto: “**AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996).** El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación.” Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, octubre de mil novecientos noventa y siete, registro 197482, página 171.

<sup>48</sup> Artículo 115 de la Constitución Federal. (...)

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

(...)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

<sup>49</sup> Artículo 122 de la Constitución Federal. (...)

(...)

V. (...)

(...)

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

(...)

<sup>50</sup> Tesis de jurisprudencia P. /J. 4/98 emitida por el Pleno, de rubro y texto: “**DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD.** La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros

55. Tan se trata de dos atribuciones diferentes, que la Ley de Aguas Nacionales asume implícitamente esta distinción al establecer quiénes pueden beneficiarse de una autorización para explotar, usar o aprovechar aguas de jurisdicción federal. Concretamente, dicho ordenamiento contempla que, al igual que los particulares que solicitan el otorgamiento de una “concesión”, las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal pueden participar en la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales para la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, a través del otorgamiento de una “asignación”<sup>51</sup>. Esto es posible porque, como ya explicamos líneas arriba, la gestión de estas aguas y su dominio corresponde en exclusiva a la Federación, por lo que al tratarse de su uso, aprovechamiento y explotación, tanto la Ciudad de México como los particulares actúan como agentes que se encuentran en una relación de dependencia frente a la Federación y, por consiguiente, quedan sujetos por completo a la regulación del Congreso de la Unión. Si regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y regular el servicio de suministro de agua potable fueran exactamente la misma atribución, entonces la ley reglamentaria no tendría por qué establecer que las entidades federativas y los municipios pueden solicitar ejercer las primeras para cumplir con la segunda. Por lo mismo, también es inexacto afirmar que lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad de México en relación con la gestión del agua potable afecta de alguna forma el derecho de los particulares de solicitar al Ejecutivo Federal una concesión, conforme a lo establecido en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal.
56. Finalmente, es importante recalcar que esta distinción ya operaba cuando el Distrito Federal no era considerado como una entidad federativa, es decir, antes de la reforma al régimen político de la Ciudad de México. Como ya se mencionó, desde mil novecientos noventa y tres el gobierno capitalino ya tenía la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en su territorio. De tal suerte, es claro que el establecimiento de parámetros sobre la gestión del agua potable en la Capital de la República no afecta en lo absoluto la posibilidad que tienen los particulares y las sociedades mercantiles creadas conforme a las leyes mexicanas, de usar, aprovechar y explotar aguas nacionales en términos de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, ni por tanto, las atribuciones de la Federación para regular dichos procedimientos.
57. Cabe mencionar, para ejemplificar lo anterior, que cuando un particular pretende usar<sup>52</sup>, aprovechar<sup>53</sup> o explotar<sup>54</sup> aguas nacionales, tiene que presentar una solicitud de concesión ante la Comisión Nacional del Agua en términos del Título Cuarto de la Ley de Aguas Nacionales. Dicho órgano será el que resuelva acerca del otorgamiento. En cambio, si el mismo particular requiere la instalación de las obras necesarias para tener acceso a la red de agua potable, entonces deberá acudir al Sistema de Aguas de la Ciudad de México y seguir el procedimiento dispuesto en la ley local. De este modo, es claro que se trata de supuestos diferentes, en los que intervienen órganos y leyes distintos.
58. En virtud de las consideraciones anteriores, es **infundado** el planteamiento del Senado de la República en este rubro y, por tanto y, por lo tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece “La gestión del agua será pública y sin fines de lucro”.

---

*elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”* Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, registro 196936, página 5.

<sup>51</sup> **Artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales.** (...)

(...)

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

(...)

<sup>52</sup> **Artículo 3, fracción LII de la Ley de Aguas Nacionales:** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

LII. "Uso": Aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso;

<sup>53</sup> **Artículo 3, fracción VII de la Ley de Aguas Nacionales:** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

VII. "Aprovechamiento": Aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma;

<sup>54</sup> **Artículo 3, fracción XXVII de la Ley de Aguas Nacionales:** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

XXVII. "Explotación": Aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgánicos disueltos en la misma, después de las cuales es retornada a su fuente original sin consumo significativo;

## 2. Seguridad ciudadana

59. El Senado de la República impugnó<sup>55</sup> la constitucionalidad del artículo 41, numeral 1<sup>56</sup>, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece que la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, en términos del párrafo noveno del artículo 21<sup>57</sup> y de la fracción XXIII del artículo 73<sup>58</sup>, ambos de la Constitución Federal.
60. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver controversia constitucional 83/2017. En dicho asunto consideramos parcialmente fundado el planteamiento de los promoventes. Por tal razón, reconocimos la validez de esa porción normativa del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, salvo por que corresponde a la palabra “exclusiva”, misma que se invalidó. Por esa razón, en el apartado V de esta ejecutoria (causales de improcedencia) sobreesimos el presente medio de control en relación con dicha palabra.
61. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro, en los términos ya expresados en el párrafo anterior.

## 3. Sistema Educativo

62. La Cámara de Senadores impugnó<sup>59</sup> el artículo 8, apartado B, numeral 7, de la Constitución de la Ciudad de México<sup>60</sup> en la porción “*La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales*”, pues a su juicio invade

<sup>55</sup> Concepto de invalidez identificado como *noveno* (páginas 71 a 80 de la demanda).

<sup>56</sup> **Artículo 41 de la Constitución de la Ciudad de México.** Disposiciones generales

1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, 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.

(...)

<sup>57</sup> **Artículo 21 de la Constitución Federal.** (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública 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 objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines

<sup>58</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución

<sup>59</sup> En el concepto de invalidez que identifica como *primero* (páginas 11 a 22)

<sup>60</sup> **Artículo 8 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad Educadora y del conocimiento

(...)

B. Sistema Educativo Local

(...)

7. La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales. Se reconoce a la Lengua de Señas Mexicana como oficial y parte del patrimonio lingüístico de la Ciudad. Las personas sordas tendrán derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español.

la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al trasgredir lo dispuesto por los artículos 3, párrafo primero<sup>61</sup>, y fracción VIII del mismo precepto y 73, fracción XXV<sup>62</sup>, de la Constitución Federal porque la Asamblea Constituyente, sin facultades para ello, le otorgó a las demarcaciones territoriales competencia para que velen porque los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.

63. El actor considera que la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Por tanto, de la Ley General de Educación no se advierte que el Congreso de la Unión haya otorgado atribución alguna a la Ciudad de México para que ésta, a su vez, le confiera a las demarcaciones territoriales atribuciones en materia educativa.
64. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que el precepto impugnado no transgrede la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, en virtud de que: (i) la Ciudad de México no establece facultades a favor de las demarcaciones territoriales, pues el uso del verbo velar, no implica el establecimiento de responsabilidades concretas y, en consecuencia, tampoco deviene en la determinación de facultades específicas, y (ii) la intención del constituyente local fue favorecer la coadyuvancia por parte de las demarcaciones territoriales.
65. Como se observa, el problema a dilucidar es si el artículo impugnado transgrede la facultad del Congreso de la Unión pues otorga a las demarcaciones territoriales atribuciones en materia educativa que no les corresponden.
66. Estimamos que el argumento de la Cámara de Senadores resulta **infundado**.
67. El artículo 3 de la Constitución Federal refiere que “(...) *El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– (...) garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (...)*” Por ello, los mencionados niveles de gobierno están obligados a garantizar dicha calidad educativa. Asimismo, el citado artículo refiere en su fracción VIII, que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias, destinadas para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.
68. Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que:

[I]a Constitución Federal establece un régimen competencial que otorga al Congreso de la Unión un título sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participan en la materia de educación y al cual deben ajustarse. Esto es, las normas que sobre educación expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> **Artículo 3 de la Constitución Federal.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado- Federación Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.  
(...)

VII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

<sup>62</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superior, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

(...)

<sup>63</sup> Controversia constitucional 47/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de 22 de septiembre de 2015, aprobada por unanimidad de votos.

69. Igualmente sostuvimos que “*el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones exclusivas para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa, pudiendo cada entidad federativa emitir su legislación interna, a partir de la emisión normativa por parte del [c]ongreso*”<sup>64</sup>.
70. En ejercicio de dicha facultad, la Ley General de Educación fue emitida en el marco de la descentralización de la educación en México. En su exposición de motivos se estableció que era su objetivo constituir un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y nacional con responsabilidades claramente delimitadas, bajo la rectoría de la autoridad federal, a través de la participación comunitaria y la unidad nacional, la fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación<sup>65</sup>. Se señala que la Ley General significó “*...un avance de especial importancia en la consolidación de un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo, la participación social y la renovada vocación de todos los sectores por coadyuvar a la educación de los mexicanos*”<sup>66</sup>.
71. Dicho lo anterior, resulta necesario establecer las competencias de cada orden de gobierno en materia educativa, de conformidad con el marco jurídico aplicable.
72. Tratándose de la autoridad educativa federal, el artículo 12<sup>67</sup> de la Ley General de Educación establece que sus atribuciones exclusivas son, entre otras: i) determinar los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria

---

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

<sup>66</sup> Ídem

<sup>67</sup> **Artículo 12 de la Ley General de Educación.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III.- Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

Al inicio de cada ciclo lectivo, la Secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso;

IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

V Bis.- Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

En las escuelas que imparten la educación media superior, la Secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.

V Ter.- Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente

VII.- (DEROGADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

VIII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;

VIII Bis.- Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los educandos

IX.- Regular un marco nacional de calificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el sistema educativo nacional;

IX Bis.- Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

X.- Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

XI.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;

XII.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

XII Bis.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis;

y normal; ii) establecer el calendario escolar; iii) elaborar, mantener actualizados y editar los libros de texto gratuitos; iv) fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y secundaria; v) emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos, entre otros, mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos, y vi) realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

73. Por cuanto hace a las atribuciones en materia educativa de las entidades federativas, el artículo 13<sup>68</sup> de la Ley General de Educación señala, en lo que a este análisis interesa, que deberán prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, así como proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; y, participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.

74. Finalmente, el artículo 14<sup>69</sup> de la Ley General de Educación faculta concurrentemente a las autoridades federales y locales, entre otras, para promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; determinar y formular planes y programas de estudio distintos a los exclusivos de la Federación; editar y producir otros materiales didácticos distintos a los exclusivos de la Federación; así como diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia atendiendo a los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Asimismo, el referido ordenamiento, en su artículo 28 bis<sup>70</sup>,

XIII.- Intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica y de educación física y deporte, así como participar con la Secretaría de Cultura en el fomento de las relaciones de orden cultural con otros países y en la formulación de programas de cooperación internacional en materia artística y cultural, y

XIV.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

<sup>68</sup> **Artículo 13 de la Ley General de Educación.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

I Bis.- Vigilar que las autoridades escolares cumplan con las normas a las que se refiere la fracción VIII Bis del artículo 12;

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III.- Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la Secretaría para cada ciclo lectivo de educación básica y normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

VI Bis.- Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

VII.- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.

Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

VIII.- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

IX.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

<sup>69</sup> **Artículo 14 de la Ley General de Educación.**- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

(...)

<sup>70</sup> **Artículo 28 Bis de la Ley General de Educación.**- Las autoridades educativas federal, locales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos:

I.- Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar;

II.- Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y

III.- Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

establece que las autoridades federales, locales y municipales deberán ejecutar, en el ámbito de sus atribuciones, programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, que tendrá dentro de sus objetivos administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura. Es decir, al administrar los recursos de forma eficiente y transparente, las autoridades locales estarían velando por la infraestructura escolar.

75. El artículo 17<sup>71</sup> de la Ley General de Educación, establece que las autoridades educativas, federales y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa.
76. Ahora bien, tratándose de la Ciudad de México, y habiendo establecido que la Constitución Federal la faculta y obliga a garantizar la calidad de los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura educativa, el primer párrafo del artículo 16 de la Ley General de Educación establece que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que la propia Ley confiere a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponden en la Ciudad al gobierno local y a las entidades que ésta establezca<sup>72</sup>.
77. No obstante, dicha porción normativa se encuentra en *vacatio legis* desde la entrada en vigor de la Ley General de Educación, en virtud de que su artículo cuarto transitorio<sup>73</sup> estableció que el proceso para que el gobierno de la ahora Ciudad de México se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical; por lo que no será sino hasta la conclusión del proceso mencionado que entre en vigor el primer párrafo del mencionado artículo 16 de la citada ley. Al día de hoy el acuerdo con la organización sindical no se ha dado, por lo que la condición para que el gobierno de la Ciudad de México pueda prestar los mencionados servicios educativos no se ha cumplido.
78. Consecuentemente, las atribuciones descritas relativas a la prestación de la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial de las autoridades educativas locales de la Ciudad de México se encuentran en *vacatio legis*. De especial relevancia resulta lo decidido en la controversia constitucional 29/2000 en la que consideramos que, derivado del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación:
- 1.- Que el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se realizará en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical.
  - 2.- Que a partir de la entrada en vigor de la Ley General en cita (día siguiente a su publicación, que fue el trece de julio de mil novecientos noventa y tres) y hasta la conclusión de dicho proceso, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que en los preceptos que indica el propio transitorio se confieren a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría.
  - 3.- Que concluido el proceso indicado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la citada Ley General.
- De lo que se tiene que este numeral se refiere a que entrará en vigor el artículo 16, primer párrafo, de la propia ley (que señala que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, corresponderán en el Distrito Federal, a su gobierno y a las entidades que, en su caso, establezca), hasta que concluya el proceso para que el gobierno se encargue de la prestación de los servicios de los citados niveles de educación.

<sup>71</sup> **Artículo 17 de la Ley General de Educación.**- Las autoridades educativas, federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

<sup>72</sup> **Artículo 16 de la Ley General de Educación.** Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en la Ciudad de México al gobierno local y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

(...)

<sup>73</sup> **Artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación.** El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la Indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

Es decir, se trata de la **actividad material** por parte de ese poder o de las entidades que éste establezca para prestar esos servicios, más no de las atribuciones que en base a la distribución de la función social educativa se han conferido a la autoridad educativa local y, por tanto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultad de expedir la Ley en materia de educación de esa localidad dentro de dichas directrices<sup>74</sup>.

79. Consecuentemente, lo que se encuentra en *vacatio legis* es precisamente la actividad material, la cual se traduce en la prestación del servicio de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, y no así la facultad para legislar en materia educativa.
80. El propio artículo cuarto transitorio<sup>75</sup> de la Constitución de la Ciudad de México establece que los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento que se descentralicen los servicios educativos en la Ciudad.
81. Ahora bien, una vez establecida la distribución de la función social educativa contenida tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Educación, se procede a analizar las razones por las cuales consideramos que la Ciudad de México no se extralimita en sus atribuciones al vincular en su Constitución local a las demarcaciones territoriales en la tarea de velar por el correcto funcionamiento del servicio educativo local.
82. La Constitución Federal establece en su artículo 122<sup>76</sup> que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. En ejercicio de las dichas facultades, la Constitución capitalina establece en su artículo 52<sup>77</sup> que las demarcaciones territoriales son la base de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Si bien serán autónomas en su gobierno interior, éste estará a cargo de un órgano político administrativo denominado “alcaldía”. En ese mismo sentido, el artículo 53<sup>78</sup> del ordenamiento referido establece que las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y éstas tendrán personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y el ejercicio de su presupuesto.
83. Es decir, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México conforman la base de su organización político administrativa. Éstas son administradas por las alcaldías, mismas que son parte de la administración pública de la Ciudad de México. Consecuentemente, podemos concluir que el gobierno de la Ciudad de México incluye a las demarcaciones territoriales, al considerarlas como parte de su organización político administrativa.
84. Bajo esa perspectiva, la Constitución capitalina de ninguna manera trasgrede el ámbito de competencias de la Federación al establecer que las demarcaciones territoriales “velarán” porque los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos, puesto que, se reitera, las demarcaciones territoriales forman parte de la organización político administrativa de la Ciudad de México pero, principalmente, porque el término “velarán” se entiende referido a la posibilidad de que dichas demarcaciones puedan fomentar, proponer, promover, difundir o cualquiera otra forma de coadyuvar con las autoridades educativas locales y/o federales las adecuaciones, mejoras o sugerencias que consideren viables para mejorar la calidad de la educación en sus respectivas localidades.

<sup>74</sup> Fojas 111 a 112. Controversia Constitucional 29/2000

<sup>75</sup> **Artículo cuarto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.** Los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento en que se efectúe la descentralización de los servicios educativos.

<sup>76</sup> **Artículo 122 de la Constitución Federal.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

(...)

<sup>77</sup> **Artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de México.** Demarcaciones territoriales

(...)

1. Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía.

<sup>78</sup> **Artículo 53 de la Constitución de la Ciudad de México.** Alcaldías (...)

1. Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.

Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad.

Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el Jefe de Gobierno y las alcaldías.

(...)

85. Es decir, en modo alguno puede considerarse que lo mandatado por la Constitución local se traduce en una facultad a favor de las demarcaciones para actuar como autoridades educativas. Bajo ese entendido, la intención del Constituyente local no fue la de otorgar facultades a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales más allá de aquellas establecidas tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Educación. Lo anterior, atendiendo al objetivo esencial del federalismo educativo reseñado anteriormente, que es el de acercar a las autoridades locales a la escuela<sup>79</sup>.
86. Así, las consideraciones hasta ahora expuestas no implican que la Ciudad de México goce de una competencia diversa en materia de educación, puesto que como ya se mencionó, la concurrencia que opera en dicha materia la vincula a que su actuar se sujete a la ley general. Sirve de fundamento la jurisprudencia P. /J. 143/2001, del Pleno de este Alto Tribunal:

**EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión<sup>80</sup>.

87. En esa medida, el examen sobre si una facultad en concreto otorgada por la Ciudad de México a las demarcaciones territoriales en relación con el sistema educativo local trasgrede la esfera competencial del Congreso de la Unión, sólo se podrá emprender una vez que se emita la misma, pero no a la luz del reconocimiento en abstracto de su labor de coadyuvancia.
88. Ahora bien, prueba de que la propia Ley General de Educación reconoció a las demarcaciones territoriales para que colaboren en las labores educativas de la Ciudad de México, fue a través de su participación en los consejos municipales de participación social en la educación. El artículo 70<sup>81</sup> de la Ley General de Educación establece que en cada municipio del país operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado, entre otros, por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones. Dicho artículo señala que por lo que hace a la Ciudad de México, los consejos se constituirán por cada una de sus demarcaciones territoriales.

<sup>79</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

<sup>80</sup> Tesis jurisprudencial emitida por el Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, registro 187994, página 1039.

<sup>81</sup> **Artículo 70 de la Ley General de Educación.** En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local:

- a) El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio;
- b) Conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas;
- c) Llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio;
- d) Estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales;
- e) Establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario, particularmente con aquellas autoridades que atiendan temas relacionados con la defensa de los derechos consagrados en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes;
- f) Hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio;
- g) Podrá opinar en asuntos pedagógicos;
- h) Coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar;
- i) Promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares;
- j) Promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa;
- k) Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares;
- l) Procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública,
- m) Proponer acciones que propicien el conocimiento de las actividades económicas locales preponderantes e impulsen el desarrollo integral de las comunidades, y
- n) En general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación, así como la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo.

En la Ciudad de México los consejos se constituirán por cada una de sus demarcaciones territoriales.

89. Desde su exposición de motivos, la Ley General de Educación estableció que la composición y funciones de los consejos referidos aseguran una vinculación activa entre la escuela y comunidad y propician la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las labores cotidianas del plantel escolar y, en general, en acciones que lo benefician<sup>82</sup>.
90. La propia legislación federal determinó que los consejos, entre otras actividades podrán: (i) gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo; (ii) contribuir a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; (iii) gestionar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública; y (iv) en general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación local.
91. Lo anterior deja claro que no se trasgreden las facultades del Congreso de la Unión por el hecho de que el Constituyente local haya establecido que las demarcaciones territoriales puedan velar por la calidad educativa dentro de su ámbito de competencias en la Ciudad de México.
92. En tal virtud, resulta **infundado** el concepto de invalidez esgrimido por la Cámara de Senadores en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez de la porción normativa “La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.” del artículo 8, apartado B, numeral 7, de la Constitución de la Ciudad de México.

#### 4. Procedimental penal

93. La Cámara de Senadores sostiene<sup>83</sup> que los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), que se refiere a ciertas facultades del Centro de Justicia Alternativa perteneciente al Poder Judicial local; 44, apartado A, numeral 3, que se refiere a que el ejercicio de la acción penal le corresponde al Ministerio Público y que los particulares podrán ejercer acción penal, y 45, apartado A, de la Constitución capitalina<sup>84</sup>, que establece principios del sistema procesal penal y que deberá establecerse una comisión de atención a víctimas en la Ciudad, violan las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal<sup>85</sup>, por las siguientes razones:
- a) Sus contenidos se refieren a cuestiones propias de las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y del sistema de justicia para adolescentes. Conforme al artículo

<sup>82</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

<sup>83</sup> En el concepto de invalidez que identifica como *sexto* (páginas 55 a 59 de la demanda).

<sup>84</sup> **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Poder Judicial

(...)

D. Medios alternativos de solución de controversias (...)

3. El Centro de Justicia Alternativa tendrá las siguientes facultades:

a. Facilitar la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, penales cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes; (...)

**Artículo 44 de la Constitución de la Ciudad de México. Procuración de Justicia**

A. Fiscalía General de Justicia

(...)

3. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

(...)

**Artículo 45 de la Constitución de la Ciudad de México. Sistema de justicia penal**

A. Principios

1. En la Ciudad de México el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, de igualdad ante la ley, de igualdad entre las partes, de derecho a un juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, prohibición de doble enjuiciamiento e inmediatez. Para las garantías y principios del debido proceso penal se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, esta Constitución y las leyes generales y locales.

2. Las autoridades de la Ciudad establecerán una comisión ejecutiva de atención a víctimas que tome en cuenta sus diferencias, necesidades e identidad cultural; proporcione procedimientos judiciales y administrativos oportunos, expeditos, accesibles y gratuitos; e incluya el resarcimiento, indemnización, asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios, en los términos de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes generales y locales en la materia.

<sup>85</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir: (...)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

constitucional que se estima vulnerado, la reglamentación de tales materias corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

- b) En uso de tales facultades, el Congreso emitió la legislación única que rige en toda la República Mexicana, tanto a nivel federal como en el fuero común y, por tanto, la Asamblea Constituyente tiene proscrito legislar en esas materias.

94. Para dar respuesta a la impugnación, conviene señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, precisamos cuatro criterios que han sido formulados en reiterados precedentes a fin de determinar si las disposiciones emitidas por las legislaturas locales resultan o no violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. El primero tiene que ver con que el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto fue “*la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional*”<sup>86</sup>. Por tal razón, hemos concluido que una vez que esa reforma entró en vigor **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes**, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.
95. En segundo lugar, que para identificar qué conductas se comprenden, por ejemplo, dentro de la materia “procedimental penal”, debemos atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. Misma situación sucede para identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.
96. El tercero se refiere a que, dado que (i) la reforma constitucional se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal, y (ii) el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos–, **hemos sostenido que a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>87</sup>, como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**, pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.
97. Finalmente, hemos precisado que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar. Así, hemos reconocido que es válido que regulen cuestiones propiamente orgánicas<sup>88</sup> o que emitan la “*legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación*”, en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>89</sup>. En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Acción de inconstitucionalidad 12/2014, página 37.

<sup>87</sup> Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, invalidamos diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. Ahí sostuvimos que: “*todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales*”, página 44.

<sup>88</sup> En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 reconocimos parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales.

Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir **por completo** la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: “*Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se construye a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de las normas adjetivas penales.*”

*Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales*”.

<sup>89</sup> **Artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Legislación complementaria

98. Hechas estas precisiones, procedemos a estudiar los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona el Senado de la República.

**Mediación en materia penal (artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a))**

99. El artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), establece que el Centro de Justicia Alternativa facilitará la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, de justicia para adolescentes y penales tratándose de delitos no graves. Aunque a primera vista podría considerarse que se trata de una norma estrictamente orgánica por referirse al órgano del Poder Judicial de la Ciudad de México que se encargará de facilitar la mediación en ciertas materias, consideramos que la Asamblea Constituyente, al establecer como único supuesto de mediación en materia penal los delitos no graves, incorporó un contenido que excede su competencia por tratarse de uno ya desarrollado o previsto en la legislación que en dicha materia ha emitido el Congreso de la Unión.
100. Ese órgano legislativo federal, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional emitió tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Esta última tiene como objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable<sup>91</sup>. Es decir, su objetivo es desarrollar los diversos tipos de mecanismos alternativos en materia penal (la mediación, conciliación y junta restaurativa) que se enmarcan dentro de una de las dos grandes categorías que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé como posibilidad para dirimir controversias penales en vías *distintas* al procedimiento “ordinario”: los acuerdos reparatorios<sup>92</sup>. Cada uno de los mecanismos alternativos previstos en la Ley Nacional busca que las partes diriman su controversia al suscribir un acuerdo reparatorio, que una vez que se ha aprobado su cumplimiento pleno, extingue la acción penal<sup>93</sup>.
101. Bajo esta perspectiva, la propia Ley Nacional señala que los mecanismos alternativos serán procedentes “*en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable*”<sup>94</sup> que no puede ser otra más que la ley única en esa materia emitida por el Congreso Federal. Así, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que los acuerdos reparatorios podrán ser solicitados por las partes desde la presentación de la denuncia o querrela o hasta antes de decretarse el auto de apertura a juicio<sup>95</sup>. Asimismo, que procederán únicamente cuando se trate de: (i) delitos que se persiguen por querrela, por requisito

---

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.

<sup>90</sup> Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

<sup>91</sup> **Artículo 1. de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Objeto general.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.

<sup>92</sup> **Artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Soluciones alternas

Son formas de solución alterna del procedimiento:

I. El acuerdo reparatorio, y

II. La suspensión condicional del proceso.

<sup>93</sup> **Artículo 189 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Oportunidad

Desde su primera intervención, el Ministerio Público o en su caso, el Juez de control, podrán invitar a los interesados a que suscriban un acuerdo reparatorio en los casos en que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código, debiendo explicarles a las partes los efectos del acuerdo.

Las partes podrán acordar acuerdos reparatorios de cumplimiento inmediato o diferido. En caso de señalar que el cumplimiento debe ser diferido y no señalar plazo específico, se entenderá que el plazo será por un año. El plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.

Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas, la investigación o el proceso, según corresponda, continuará como si no se hubiera celebrado acuerdo alguno.

La información que se genere como producto de los acuerdos reparatorios no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del proceso penal.

El juez decretará la extinción de la acción una vez aprobado el cumplimiento pleno de las obligaciones pactadas en un acuerdo reparatorio, haciendo las veces de sentencia ejecutoriada.

<sup>94</sup> **Artículo 5 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Procedencia

El Mecanismo Alternativo será procedente en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable.

**Artículo 6 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Oportunidad.

Los Mecanismos Alternativos podrán ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de dictado el auto de apertura a juicio o antes de que se formulen las conclusiones, según corresponda, de conformidad con lo dispuesto en la legislación procedimental penal aplicable.

<sup>95</sup> **Artículo 188 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Procedencia

Los acuerdos reparatorios procederán desde la denuncia o querrela hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio. En el caso de que se haya dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes de que se haya dictado el auto de apertura a juicio, el Juez de control, a petición de las

equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; (ii) delitos culposos, o (iii) delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. Además, se limita la procedencia de los acuerdos en los casos en que el imputado haya: (a) celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, o cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativa, y (b) incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto<sup>96</sup>.

102. Como se aprecia, la legislación única que en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal emitida por el Congreso de la Unión ya dispone los supuestos en los que procederán las soluciones alternas en la materia. Por tal razón, consideramos que la porción normativa “*cuando se trate de delitos no graves*” del inciso a), numeral 3, apartado D, del artículo 35 de la Constitución capitalina efectivamente invade las competencias del Congreso de la Unión. Como desarrollamos en párrafos precedentes las entidades federativas tienen proscrito modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.
103. Por tanto, es **parcialmente fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la Cámara de Senadores en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), con excepción de la porción normativa “cuando se trate de delitos no graves”, de la Constitución de la Ciudad de México, respecto de la cual se declara su invalidez.

#### *Ejercicio de la acción penal (artículo 44, apartado A, numeral 3)*

104. Como quedó precisado en el apartado donde se estudiaron las causales de improcedencia, el Tribunal Pleno invalidó la porción normativa “*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial*” del precepto en estudio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas. Por lo anterior, únicamente nos corresponde estudiar la porción normativa “*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público*”<sup>97</sup>.
105. El proyecto sometido a la consideración de los Ministros calificaba como infundado ese concepto de invalidez porque estimaba que tal porción no vulneraba la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues se limitaba a establecer –de manera general– que al Ministerio Público le corresponde ejercer acción penal ante los tribunales. Al discutirse la propuesta, una mayoría de 6 ministros se pronunció por la **inconstitucionalidad del precepto**. Dicha mayoría estimó que el precepto sí violaba el ámbito competencial de la Federación puesto que lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad de México ya se encontraba contenido en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En consecuencia, al no alcanzar mayoría calificada requerida, se desestimó la controversia en relación con el artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”.

#### *Principios del procedimiento penal (artículo 45, apartado A, numeral 1)*

106. El numeral 1 de este precepto establece que el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, igualdad ante la ley y entre las partes, derecho a un juicio previo, debido proceso, presunción de inocencia, la prohibición de doble enjuiciamiento y el de intermediación. Dichos contenidos y principios rectores ya se encuentran previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. El Libro Primero “Disposiciones Generales”, Título II “Principios y Derechos en el Procedimiento” y Capítulo I “Principios en el procedimiento” contiene diversos artículos que incorporan tales principios. Por ejemplo, el artículo 4 establece como características del procedimiento penal lo acusatorio y la oralidad<sup>98</sup>; el 5 hace referencia al principio de publicidad<sup>99</sup>; el 6 al de contradicción<sup>100</sup>; el 7 al de

---

partes, podrá suspender el proceso penal hasta por treinta días para que las partes puedan concretar el acuerdo con el apoyo de la autoridad competente especializada en la materia.

En caso de que la concertación se interrumpa, cualquiera de las partes podrá solicitar la continuación del proceso.

<sup>96</sup> **Artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Control sobre los acuerdos reparatorios Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:

I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; Fracción reformada

II. Delitos culposos, o

III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas.

Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

<sup>97</sup> Se precisa que al resolver esa acción, una mayoría de 6 votos consideró que la porción normativa en estudio sí invadía la esfera competencial de la Federación. Sin embargo, al no alcanzar la mayoría exigida por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria, la acción se desestimó.

<sup>98</sup> **Artículo 4 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Características y principios rectores**

continuidad<sup>101</sup>; el 8 al de concentración<sup>102</sup>; el 9 se refiere al de intermediación<sup>103</sup>; el 10, al de igualdad ante la ley<sup>104</sup>; el 11 dispone la igualdad entre las partes<sup>105</sup>; el 12 el principio de juicio previo y debido proceso<sup>106</sup>; el 13 el de presunción de inocencia<sup>107</sup> y el 14 proscribire el doble enjuiciamiento<sup>108</sup>.

107. Lo antes dicho basta para que en aplicación estricta de nuestros precedentes consideremos que la Asamblea Constituyente indebidamente hizo referencia a contenidos ya previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales y, por ello, invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión.
108. Por lo anterior, es **fundado** el planteamiento de la Cámara de Senadores en este rubro y lo procedente es invalidar el artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México.

#### **Atención a víctimas (45, apartado A, numeral 2)**

109. Finalmente, su numeral 2 prevé que las autoridades de la Ciudad de México establecerán una comisión ejecutiva de atención a víctimas, la que deberá: (i) tomar en cuenta sus diferencias, necesidades e identidad cultural; (ii) proporcionar procedimientos judiciales y administrativos oportunos, expeditos, accesibles y gratuitos, y (iii) incluir el resarcimiento, indemnización, asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios, en términos de lo previsto en la Constitución Federal, en la Constitución capitalina y las leyes generales y locales en la materia.
110. De lo antes referido se aprecia que el contenido del numeral 2 impugnado no versa sobre una materia que pueda considerarse “procedimental penal”, puesto que ordena la creación de un órgano encargado de atender a las víctimas de un delito, siguiendo ciertos criterios materiales. Bajo esta perspectiva, aunque es cierto que la Cámara de Senadores no formuló un concepto de

---

El proceso penal será acusatorio y oral, en él se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación y aquellos previstos en la Constitución, Tratados y demás leyes.

Este Código y la legislación aplicable establecerán las excepciones a los principios antes señalados, de conformidad con lo previsto en la Constitución. En todo momento, las autoridades deberán respetar y proteger tanto la dignidad de la víctima como la dignidad del imputado.

<sup>99</sup> **Artículo 5 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de publicidad

Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este Código. Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el Órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este Código y los acuerdos generales que emita el Consejo.

<sup>100</sup> **Artículo 6 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de contradicción.

Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este Código.

<sup>101</sup> **Artículo 7 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de continuidad.

Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en este Código.

<sup>102</sup> **Artículo 8 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de concentración.

Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este Código, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento. Asimismo, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este Código.

<sup>103</sup> **Artículo 9 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de intermediación.

Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este Código. En ningún caso, el Órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva.

<sup>104</sup> **Artículo 10 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de igualdad ante la ley.

Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera.

<sup>105</sup> **Artículo 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de igualdad entre las partes.

Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.

<sup>106</sup> **Artículo 12 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de juicio previo y debido proceso.

Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad, sino en virtud de resolución dictada por un Órgano jurisdiccional previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con apego estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.

<sup>107</sup> **Artículo 13 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de presunción de inocencia. Toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este Código.

<sup>108</sup> **Artículo 14 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de prohibición de doble enjuiciamiento.

La persona condenada, absuelta o cuyo proceso haya sido sobreesido, no podrá ser sometida a otro proceso penal por los mismos hechos.

violación específico, de su demanda se advierte que existe una causa de pedir toda vez que su planteamiento, aunque genérico, gira en torno a que se invaden competencias exclusivas de la Federación. Por tal razón, en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria<sup>109</sup> y de nuestros precedentes<sup>110</sup>, a continuación procedemos a resolver si ¿le está permitido a la Ciudad de México emitir una norma que señale la existencia de una Comisión (local) de atención a víctimas que se regirá por ciertos principios, además de los ya previstos en la Constitución Federal y las leyes de la materia?

111. Consideramos que el precepto es constitucional y no invade las competencias de la Federación. Esta conclusión parte de la premisa fundamental de que a diferencia de la materia procedimental penal en donde únicamente el Congreso puede emitir una legislación única, la atención a víctimas es **concurrente** en términos del artículo 73, fracción XXIX-X, constitucional<sup>111</sup>. Esta calificación normativa inicialmente significa que dicha materia no se sustrajo por completo del ámbito competencial de las entidades federativas, sino que los diversos niveles de gobierno participarán en términos del arreglo competencial que disponga la ley general emitida por el Congreso de la Unión.
112. Atendiendo a tal consideración y como lo hemos sostenido en diversos precedentes, para determinar si existe una invasión competencial en una materia que la Constitución Federal define como concurrente, es indispensable, precisamente, acudir a las previsiones de la ley marco que emita el Congreso de la Unión. Esto es así porque no todas las materias concurrentes operan de la misma manera<sup>112</sup> y por ello es necesario identificar el arreglo distributivo específico que para el caso en concreto haya sido definido.
113. Conviene precisar que la materia que ahora estudiamos tiene como peculiaridad que primero se emitió la Ley General de Víctimas<sup>113</sup> y con posterioridad se reformó la Constitución Federal para establecer su naturaleza concurrente, al adicionar la fracción XXXI-X al artículo 73<sup>114</sup>. Este cambio constitucional se justificó ante las dudas de que la materia de atención a víctimas pudiera efectivamente ser reglada desde la Federación con aplicación o incidencia en todos los niveles de gobierno<sup>115</sup>.
114. Atendiendo a los contenidos de la Ley General se advierte que la transformación de esta materia en concurrente pretende establecer obligaciones y principios generales que regirán la atención a víctimas a nivel nacional y para todos los órdenes de gobierno. Además, desde esta Ley se definen los parámetros generales y criterios que permitan la coordinación de múltiples instituciones públicas de los diversos niveles de gobierno para la atención inmediata y reparación integral de las víctimas. Esta

<sup>109</sup> **Artículo 40 de la Ley Reglamentaria.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios”.

<sup>110</sup> Por ejemplo, véase la jurisprudencia P. /J. 135/2005 emitida por el Pleno de rubro y texto: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.** Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, registro 177048, página 2062.

<sup>111</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. (...).

<sup>112</sup> Al respecto, al resolver la Controversia Constitucional 54/2009 (pp. 70-75) sostuvimos que: “(...) **el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la concurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más viejas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades.** (...)

Asimismo, hay que tomar en cuenta que en varias de estas materias existe, además, un sistema de coordinación paralelo a la propia concurrencia, que si bien no determina las competencias que previamente ya distribuyeron la Constitución y la Ley, sí fijan ciertas competencias y se hacen ciertos compromisos para la consolidación y operación de esta distribución entre los distintos niveles de gobierno (...)”.

<sup>113</sup> Diario Oficial de la Federación de nueve de enero de dos mil trece.

<sup>114</sup> La adición de esta fracción fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil quince para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

(...)

<sup>115</sup> En este sentido véase, por un lado, la “Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” presentada por el Senador Enrique Burgos García, página 1, y por otro el Dictamen que a dicha minuta realizó la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la que se afirma expresamente que: “Así, esta Comisión Dictaminadora no puede sustraerse al hecho de que en la praxis ha resultado confuso y debatido el sustento constitucional que faculta al Congreso a regular la materia de manera concurrente (...)”. Esto último visible en la Gaceta Parlamentaria del jueves 28 de abril de 2016, Año XIX, número 4518-XV página 8.

misma intención se evidencia si atendemos al peculiar procedimiento legislativo de la que derivó. La Ley General de Víctimas fue el resultado de la dictaminación conjunta de 3 iniciativas, dos de las cuales pretendían establecer una ley “general” mientras que la restante consideraba que fuera sólo para el ámbito Federal. El dictamen correspondiente de las Comisiones de la Cámara de Senadores (origen) se limita a justificar que la atención a víctimas es una cuestión “*de trascendental importancia y conveniencia jurídica nacional*”<sup>116</sup>, por lo que sería más idónea una ley general que:

(...) distribuye competencias a la Federación, a los estados, al Distrito Federal y municipios, al tiempo mismo tiempo [SIC] que define las responsabilidades de todas las dependencias e instancias de los tres poderes que participan, de conformidad con sus propias atribuciones en la aplicación de los componentes de la ley.  
Es por ello, que las comisiones unidas consideran pertinente que la ley sea general<sup>117</sup>.

115. En este sentido, su artículo 1º dispone que la Ley General de Víctimas obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a actuar conforme a los principios y criterios previstos en ella<sup>118</sup>, tales como dignidad, buena fe, complementariedad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, progresividad, entre otros<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; a la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas, página. 48.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> **Artículo 1 de la Ley General de Víctimas.** La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

**Artículo 6 de la Ley General de Víctimas.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

III. Comisiones de víctimas: Comisiones Estatales de Atención Integral a Víctimas y de la Ciudad de México; (...)

**Artículo 113 de la Ley General de Víctimas.** Los distintos órdenes de gobierno, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

**Artículo 118 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral, para la adecuada atención y protección a las víctimas;

II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente Ley; (...)

<sup>119</sup> Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

**Dignidad.-** La dignidad humana es un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.

En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos.

En cualquier caso, toda norma, institución o acto que se desprenda de la presente Ley serán interpretados de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, aplicando siempre la norma más benéfica para la persona.

**Buena fe.-** Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.

**Complementariedad.-** Los mecanismos, medidas y procedimientos contemplados en esta Ley, en especial los relacionados con la de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación integral a las víctimas, deberán realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes.

Tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación.

**Debida diligencia.-** El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas.

**Enfoque diferencial y especializado.-** Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

116. Asimismo, que dicha Ley tiene por objeto, entre otros, establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, así como implementar mecanismos para que todas las autoridades cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral<sup>120</sup>. Al respecto, su artículo 7 prevé un amplio catálogo de derechos de las víctimas, entre los que

Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.

**Enfoque transformador.-** Las autoridades que deban aplicar la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

**Gratuidad.-** Todas las acciones, mecanismos, procedimientos y cualquier otro trámite que implique el derecho de acceso a la justicia y demás derechos reconocidos en esta Ley, serán gratuitos para la víctima.

**Igualdad y no discriminación.-** En el ejercicio de los derechos y garantías de las víctimas y en todos los procedimientos a los que se refiere la presente Ley, las autoridades se conducirán sin distinción, exclusión o restricción, ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos, sociales, nacionales, lengua, religión, opiniones políticas, ideológicas o de cualquier otro tipo, género, edad, preferencia u orientación sexual, estado civil, condiciones de salud, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y discapacidades, o cualquier otra que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial deberá fundarse en razones de enfoque diferencial.

**Integralidad, indivisibilidad e interdependencia.-** Todos los derechos contemplados en esta Ley se encuentran interrelacionados entre sí. No se puede garantizar el goce y ejercicio de los mismos sin que a la vez se garantice el resto de los derechos. La violación de un derecho pondrá en riesgo el ejercicio de otros.

Para garantizar la integralidad, la asistencia, atención, ayuda y reparación integral a las víctimas se realizará de forma multidisciplinaria y especializada.

**Interés superior de la niñez.-** El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes.

Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

**Máxima protección.-** Toda autoridad de los órdenes de gobierno debe velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.

Las autoridades adoptarán en todo momento, medidas para garantizar la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las víctimas.

**Mínimo existencial.-** Constituye una garantía fundada en la dignidad humana como presupuesto del Estado democrático y consiste en la obligación del Estado de proporcionar a la víctima y a su núcleo familiar un lugar en el que se les preste la atención adecuada para que superen su condición y se asegure su subsistencia con la debida dignidad que debe ser reconocida a las personas en cada momento de su existencia.

**No criminalización.-** Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie.

Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.

**Victimización secundaria.-** Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

**Participación conjunta.-** Para superar la vulnerabilidad de las víctimas, el Estado deberá implementar medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas.

La víctima tiene derecho a colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo al contexto, siempre y cuando las medidas no impliquen un detrimento a sus derechos.

**Progresividad y no regresividad.-** Las autoridades que deben aplicar la presente Ley tendrán la obligación de realizar todas las acciones necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la misma y no podrán retroceder o supeditar los derechos, estándares o niveles de cumplimiento alcanzados.

**Publicidad.-** Todas las acciones, mecanismos y procedimientos deberán ser públicos, siempre que esto no vulnere los derechos humanos de las víctimas o las garantías para su protección.

El Estado deberá implementar mecanismos de difusión eficaces a fin de brindar información y orientación a las víctimas acerca de los derechos, garantías y recursos, así como acciones, mecanismos y procedimientos con los que cuenta, los cuales deberán ser dirigidos a las víctimas y publicitarse de forma clara y accesible.

**Rendición de cuentas.-** Las autoridades y funcionarios encargados de la implementación de la Ley, así como de los planes y programas que esta Ley regula, estarán sujetos a mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación que contemplen la participación de la sociedad civil, particularmente de víctimas y colectivos de víctimas.

**Transparencia.-** Todas las acciones, mecanismos y procedimientos que lleve a cabo el Estado en ejercicio de sus obligaciones para con las víctimas, deberán instrumentarse de manera que garanticen el acceso a la información, así como el seguimiento y control correspondientes.

Las autoridades deberán contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación de las políticas, planes y programas que se instrumenten para garantizar los derechos de las víctimas.

**Trato preferente.-** Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de garantizar el trato digno y preferente a las víctimas.

<sup>120</sup> Artículo 2 de la Ley General de Víctimas. El objeto de esta Ley es:

- I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;

destacamos: (i) una investigación pronta y eficaz que lleve a la identificación y enjuiciamiento de los responsables; (ii) ser reparados por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y transformadora; (iii) a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces<sup>121</sup>; (iv) a recibir del Estado la protección de su bienestar físico, psicológico y de su entorno; (v) a solicitar, acceder y recibir información clara para ejercer sus derechos; (vi) que las políticas públicas se implementen con base en un enfoque transversal de género y diferencial, en atención a su situación, particularmente tratándose de infantes, adultos mayores, indígena, personas en situación de desplazamiento<sup>122</sup>; (vii) recibir un tratamiento especializado que permita su rehabilitación física y psicológica<sup>123</sup>, y (viii) una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura y procesamiento y sanción de los responsables del daño<sup>124</sup>. Asimismo, dicho precepto establece que los derechos listados son **enunciativos y deberán ser interpretados conforme a la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes aplicables en materia de derechos humanos**.

117. En estricta relación con los derechos enunciados, la Ley General de Víctimas establece medidas puntuales que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios deben proporcionar a quienes hayan sido víctimas de un delito, en el ámbito de sus competencias. Entre ellas se encuentran las denominadas **inmediatas** y que incluyen los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria<sup>125</sup>; alojamiento y alimentación<sup>126</sup>, traslado<sup>127</sup>, protección<sup>128</sup>, y de

- 
- II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
  - III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
  - IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
  - V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

<sup>121</sup> **Artículo 7 de la Ley General de Víctimas.** Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos. Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: (...)

VII. A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces; (...)

<sup>122</sup> *Ibidem.*

XXI. A que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente Ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno;

<sup>123</sup> *Ibidem.*

XXIII. A recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación física y psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad;

<sup>124</sup> *Ibidem.*

XXVI. A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño;

<sup>125</sup> **Artículo 30 Artículo 7 de la Ley General de Víctimas.** Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

- I. Hospitalización;
- II. Material médico quirúrgico, incluidas prótesis y demás instrumentos, que la persona requiera para su movilidad, conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia;
- III. Medicamentos;
- IV. Honorarios médicos, en caso de que el sistema de salud más accesible para la víctima no cuente con los servicios que ella requiere de manera inmediata;
- V. Servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas;
- VI. Transporte y ambulancia;
- VII. Servicios de atención mental en los casos en que, como consecuencia de la comisión del delito o de la violación a sus derechos humanos, la persona quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente;
- VIII. Servicios odontológicos reconstructivos por los daños causados como consecuencia del delito o la violación a los derechos humanos;
- IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima, y
- X. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.

En caso de que la institución médica a la que acude o es enviada la víctima no cuente con lo señalado en las fracciones II y III y sus gastos hayan sido cubiertos por la víctima o en el caso de la fracción IV, la Federación, las entidades federativas o los municipios, según corresponda, los reembolsarán de manera completa e inmediata, de conformidad con lo que establezcan las normas reglamentarias aplicables.

<sup>126</sup> **Artículo 38 de la Ley General de Víctimas.** El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, exista una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.

<sup>127</sup> **Artículo 39 de la Ley General de Víctimas.** Cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo, las autoridades competentes de los diversos órdenes de gobierno, pagarán los gastos correspondientes, garantizando, en todos los casos, que el medio de transporte usado por la víctima para su regreso es el más seguro y el que le cause menos trauma de acuerdo con sus condiciones.

**Artículo 39 Bis de la Ley General de Víctimas.** Las autoridades competentes del orden de gobierno que corresponda cubrirán los gastos relacionados con los apoyos de traslados de las víctimas, que comprenden los conceptos de transportación, hospedaje y alimentación, cuando la víctima tenga que trasladarse por las siguientes causas:

- I. Formular denuncia o querrela a efecto de que tengan reconocida su calidad procesal;

asesoría jurídica<sup>129</sup>. De igual manera, se prevén **medidas de asistencia y protección**, que incluyen las económicas y de desarrollo, así como las de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia. Finalmente, se establecen medidas tendientes a garantizar la **reparación integral** de las víctimas: (i) de restitución<sup>130</sup>; (ii) rehabilitación<sup>131</sup>; (iii) compensación<sup>132</sup>; (iv) satisfacción<sup>133</sup> y (v) no repetición<sup>134</sup>.

II. Desahogar diligencias o comparecer ante el Ministerio Público, sus autoridades auxiliares o bien para acudir ante las autoridades judiciales, las Comisiones Nacional o Estatales de Derechos Humanos u otra autoridad relacionada con los hechos victimizantes;

III. Solicitar a alguna institución nacional medidas de seguridad o protección de las autoridades competentes, cuando la víctima considere que existe un probable riesgo a su vida o integridad física o psicoemocional, y

IV. Recibir atención especializada o de tratamiento por alguna institución nacional, pública o privada cuando así sea autorizado en términos del quinto párrafo del artículo 8 de esta Ley, para el apoyo médico, psicológico o social que requiera.

En caso de que las Comisiones de víctimas no hayan cubierto los gastos, la Comisión Ejecutiva de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita, deberá brindar la ayuda a que se refiere el presente artículo, con cargo al Fondo.

Las Comisiones de víctimas deberán reintegrar los gastos en términos de lo previsto en la fracción XVII del artículo 81 de la Ley.

<sup>128</sup> **Artículo 40 de la Ley General de Víctimas.** Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.

(...)

<sup>129</sup> **Artículo 42 de la Ley General de Víctimas.** Las autoridades del orden federal, de las entidades federativas y municipios brindarán de inmediato a las víctimas información y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. La Comisión Ejecutiva garantizará lo dispuesto en el presente artículo a través de la Asesoría Jurídica federal o de las entidades federativas, en los términos del título correspondiente.

<sup>130</sup> **Artículo 61 de la Ley General de Víctimas.** Las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos. Las medidas de restitución comprenden, según corresponda:

I. Restablecimiento de la libertad, en caso de secuestro o desaparición de persona;

II. Restablecimiento de los derechos jurídicos;

III. Restablecimiento de la identidad;

IV. Restablecimiento de la vida y unidad familiar;

V. Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos;

VI. Regreso digno y seguro al lugar original de residencia u origen;

VII. Reintegración en el empleo, y

VIII. Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial.

En los casos en que una autoridad judicial competente revoque una sentencia condenatoria, se eliminarán los registros de los respectivos antecedentes penales.

<sup>131</sup> **Artículo 62 de la Ley General de Víctimas.** Las medidas de rehabilitación incluyen, entre otras y según proceda, las siguientes:

I. Atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas;

II. Servicios y asesoría jurídicos tendientes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas y a garantizar su disfrute pleno y tranquilo;

III. Servicios sociales orientados a garantizar el pleno restablecimiento de los derechos de la víctima en su condición de persona y ciudadana;

IV. Programas de educación orientados a la capacitación y formación de las víctimas con el fin de garantizar su plena reintegración a la sociedad y la realización de su proyecto de vida;

V. Programas de capacitación laboral orientados a lograr la plena reintegración de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida, y

VI. Todas aquellas medidas tendientes a reintegrar a la víctima a la sociedad, incluido su grupo, o comunidad.

<sup>132</sup> **Artículo 64 de la Ley General de Víctimas.** La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, y

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

Las normas reglamentarias aplicables establecerán el procedimiento y el monto de gasto comprobable mínimo que no deberá ser mayor al veinticinco por ciento del monto total.

La compensación subsidiaria a las víctimas de los delitos señaladas en el artículo 68 de esta Ley, consistirá en apoyo económico cuya cuantía tomará en cuenta la proporcionalidad del daño y los montos señalados en el artículo 67 de este ordenamiento.

118. A fin de dar cauce a las medidas que las diversas autoridades deben desplegar, la Ley General de Víctimas establece la creación de un Sistema Nacional, al que corresponde coordinar los diversos servicios y acciones institucionales, así como formular las políticas públicas que se implementen para la protección y reparación integral de las víctimas en todos los ámbitos de gobierno<sup>135</sup>. Dentro de las instituciones que lo componen<sup>136</sup>, destacamos específicamente que para la operación de dicho Sistema y el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección, asistencia, atención y reparación integral de las

---

En los casos de la fracción VIII, cuando se hayan cubierto con los Recursos de Ayuda, no se tomarán en consideración para la determinación de la compensación.

La Comisión Ejecutiva o las Comisiones de víctimas, según corresponda, expedirán los lineamientos respectivos a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación.

<sup>133</sup> **Artículo 73 de la Ley General de Víctimas.** Las medidas de satisfacción comprenden, entre otras y según corresponda:

- I. La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o para impedir que se produzcan nuevos delitos o nuevas violaciones de derechos humanos;
- II. La búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;
- III. Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
- IV. Una disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en el hecho punible o en la violación de los derechos, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- V. La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos, y
- VI. La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas.

<sup>134</sup> **Artículo 74 de la Ley General de Víctimas.** Las medidas de no repetición son aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza. Estas consistirán en las siguientes:

- I. El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad;
- II. La garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a las normas nacionales e internacionales relativas a la competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales y a las garantías del debido proceso;
- III. El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial;
- IV. La limitación en la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos;
- V. La exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de los derechos humanos;
- VI. La protección de los profesionales del derecho, la salud y la información;
- VII. La protección de los defensores de los derechos humanos;
- VIII. La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;
- IX. La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a los derechos humanos, por los funcionarios públicos incluido el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos y sociales, además del personal de empresas comerciales;
- X. La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales, y
- XI. La revisión y reforma de las leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las permitan

<sup>135</sup> **Artículo 79 de la Ley General de Víctimas.** El Sistema Nacional de Atención a Víctimas será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

(...)

El Sistema tiene por objeto la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos ya existentes y los creados por esta Ley para la protección de los derechos de las víctimas.

<sup>136</sup> **Artículo 82 de la Ley General de Víctimas.** El Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará integrado por las instituciones, entidades, organismos y demás participantes, aquí enumerados, incluyendo en su caso las instituciones homólogas en los ámbitos estatal y municipal:

I. Poder Ejecutivo:

- a) El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- b) El Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y
- c) El Secretario de Gobernación.

II. Poder Legislativo:

- a) El Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados;
- b) El Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, y
- c) Un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

III. Poder Judicial:

a) El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

IV. Organismos Públicos:

- a) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
- b) Un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

V. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales.

víctimas, la Ley dispone que **se contará con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como Comisiones Estatales de Atención Integral a Víctimas**<sup>137</sup>. A estas últimas les corresponde atender, asistir y, en su caso, reparar a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal<sup>138</sup>. Por su parte, la Comisión Ejecutiva (Federal) se encarga de los delitos federales o los cometidos por autoridades de ese nivel de gobierno, y también de los delitos competencia de las Comisiones locales cuando (i) éstas no hayan respondido o negado la solicitud de las víctimas<sup>139</sup> o, (ii) se trate de violaciones graves de derechos humanos o de un caso de trascendencia nacional, entre otros supuestos específicos<sup>140</sup>.

119. Ahora bien en lo que toca al núcleo central de la distribución competencial entre niveles de gobierno, la Ley General de Víctimas señala que corresponde a la Federación, entre otros aspectos: (i) garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas; (ii) formular y conducir la política nacional integral para reconocer y garantizar sus derechos; (iii) elaborar, coordinar y aplicar el Programa de Atención Integral a Víctimas; y (iv) garantizar el cabal cumplimiento de la Ley en el ámbito de sus competencias, entre otras<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> **Artículo 79 de la Ley General de Víctimas** (...)

(...)

Para la operación del Sistema y el cumplimiento de sus atribuciones, el Sistema contará con una Comisión Ejecutiva y Comisiones de víctimas, quienes conocerán y resolverán los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones aplicables.

(...)

<sup>138</sup> **Artículo 79 de la Ley General de Víctimas**. (...)

(...)

Las Comisiones de víctimas tienen la obligación de atender, asistir y, en su caso, reparar a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal.

<sup>139</sup> **Artículo 79 de la Ley General de Víctimas**. (...)

(...)

Las víctimas podrán acudir directamente a la Comisión Ejecutiva cuando no hubieren recibido respuesta dentro de los treinta días naturales siguientes, cuando la atención se hubiere prestado de forma deficiente o cuando se hubiere negado. En estos casos, la Comisión Ejecutiva podrá otorgar las medidas de atención inmediata, en términos de lo previsto por el Reglamento.

En el caso de víctimas de desplazamiento interno que se encuentren en una entidad federativa distinta de su entidad de origen la Comisión Ejecutiva y las Comisiones Ejecutivas en el ámbito de sus competencias, cuando proceda, garantizarán su debido registro, atención y reparación, en términos de esta Ley

<sup>140</sup> **Artículo 88 Bis. de la Ley General de Víctimas**. La Comisión Ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta Ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos:

- I. Cuando en el lugar de la comisión del delito o de la violación a derechos humanos no se cuente con el Fondo respectivo o carezca de fondos suficientes;
- II. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos así calificadas por ley o autoridad competente;
- III. Cuando el Ministerio Público de la Federación o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerzan su facultad de atracción en el ámbito de sus competencias;
- IV. Cuando exista una resolución por parte de algún organismo internacional, jurisdiccional o no jurisdiccional, de protección de derechos humanos, cuya competencia derive de un tratado en el que el Estado mexicano sea parte o bien del reconocimiento expreso de competencia formulado por éste;
- V. Cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, por estar involucradas autoridades de diversas entidades federativas, o cuando aquél posea trascendencia nacional por cualquier otro motivo, y
- VI. Cuando la Comisión Ejecutiva, atendiendo a las características propias del hecho delictivo o violatorio de derechos humanos, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, así lo determine en los siguientes supuestos:
  - a) Cuando una autoridad competente determine que existe un riesgo a la vida o integridad física de la víctima;
  - b) Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas, y
  - c) A solicitud de la Secretaría de Gobernación, cuando el hecho constitutivo victimizante revista trascendencia nacional.

La Comisión Ejecutiva podrá valorar estos casos, de oficio, o a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos locales, las Comisiones de víctimas locales, la autoridad ministerial o jurisdiccional correspondiente, o bien de las víctimas o sus representantes. La determinación que al respecto realice la Comisión Ejecutiva deberá atender a la obligación de garantizar de manera oportuna y efectiva los derechos de las víctimas.

Los recursos erogados bajo este supuesto deberán ser reintegrados al Fondo Federal, por la Comisión de víctimas local con cargo al Fondo Local correspondiente, en cuanto éste cuente con los recursos para tal efecto, o por la entidad federativa, con cargo a su presupuesto, en caso de que aún no exista la Comisión de víctimas local o se haya constituido el Fondo Local.

<sup>141</sup> **Artículo 114 de la Ley General de Víctimas**. Corresponde al Gobierno Federal:

- I. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas;
- II. Formular y conducir la política nacional integral para reconocer y garantizar los derechos de las víctimas;
- III. Garantizar en el ámbito de su competencia, el cabal cumplimiento de la presente Ley y de los instrumentos internacionales aplicables;
- IV. Elaborar, coordinar y aplicar el Programa a que se refiere la Ley, auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal;
- V. Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las víctimas indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación;
- VI. Realizar a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con el apoyo de las Comisiones de las entidades federativas, y de las instancias locales, campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las víctimas, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten;
- VII. Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, de manera que sirvan de cauce para lograr la atención integral de las víctimas para facilitar la actuación de la Comisión Ejecutiva;
- VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

120. Por su parte, a las entidades federativas les corresponde, en términos de la Ley General y de los ordenamientos locales en la materia: (i) instrumentar y articular sus propias políticas públicas para la adecuada atención y protección a las víctimas, en concordancia con la Política Nacional Integral; (ii) **ejercer facultades reglamentarias para aplicación de la Ley General**; (iii) coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema Nacional; (iv) impulsar programas locales para el adelanto o desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida; y (v) celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, que les conceda la Ley General u otros ordenamientos legales, entre otras. Asimismo, **la Ley General les impone la obligación de reformar su legislación a favor y en apoyo a las víctimas**<sup>142</sup>.
121. A partir del análisis de las disposiciones y las razones que se persiguieron con la creación de una Ley General y el establecimiento de un Sistema Nacional, consideramos que con ello se pretendió **optimizar esfuerzos de las instituciones públicas de distintos niveles para maximizar la protección de los derechos de las víctimas**. Esto quiere decir que, salvo lo relativo a la definición y ordenación de los postulados generales y la estructuración propia del Sistema Nacional de Atención a Víctimas que corresponde a la Federación, **no existe un ámbito competencial que le esté vedado a las entidades federativas**. Es decir, la materia de atención a víctimas es una materia concurrente que establece obligaciones puntuales para múltiples instituciones de diversos niveles de gobierno, derechos homogéneos, principios y bases de coordinación que permitan la atención inmediata y la protección integral de las víctimas. Se trata de una novedosa forma de concurrencia que pretende optimizar recursos y esfuerzos para la persecución de un objetivo concreto.
122. Bajo esta perspectiva es que concluimos que las normas impugnadas de la Constitución capitalina no son inconstitucionales.
123. Por un lado, que el precepto controvertido prevea que la Ciudad de México contará con una Comisión encargada de la atención a víctimas de delitos en nada invade la esfera competencial de la Federación ni contraviene las disposiciones de la Ley General de Atención a Víctimas. De hecho, como quedó evidenciado en los párrafos anteriores, la existencia de una Comisión local está mandatada por la propia Ley General.
124. Por otro lado, tampoco es inconstitucional que la Constitución capitalina enuncie ciertos principios que regirán la actuación de dicho órgano especializado. No podemos afirmar que a las entidades federativas les está proscrito emitir normas en materia de protección a víctimas. Aunque no exista un precepto que faculte expresamente a las entidades a emitirlos, del contenido de la Ley General se desprende la existencia de leyes locales en la materia.

---

IX. Coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de víctimas;

X. Garantizar que los derechos de las víctimas y la protección de las mismas sean atendidos de forma preferente por todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XI. Evaluar y considerar la eficacia de las acciones del Programa, con base en resultados medibles;

XII. Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente Ley, y

XIII. Las demás que le confieran esta Ley u otros ordenamientos aplicables.

<sup>142</sup> **Artículo 118 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral, para la adecuada atención y protección a las víctimas;

II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente Ley;

III. Coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema;

IV. Participar en la elaboración del Programa;

V. Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;

VI. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las víctimas de acuerdo con el Programa;

VII. Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida;

VIII. Impulsar la creación de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema;

IX. Promover programas de información a la población en la materia;

X. Impulsar programas reeducativos integrales de los imputados;

XI. Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta Ley;

XII. Rendir ante el Sistema un informe anual sobre los avances de los programas locales;

XIII. Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones que al efecto se realicen;

XIV. Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, en la ejecución de los programas estatales;

XV. Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre atención y protección de las víctimas, a fin de mejorar los mecanismos en la materia;

XVI. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas;

XVII. Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y

XVIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y aplicables a la materia, que les conceda la Ley u otros ordenamientos legales.

Las autoridades federales harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación a favor y apoyo a las víctimas.

125. Así, por ejemplo, el artículo 119 dispone que a los municipios, de conformidad con la Ley General y las **leyes locales en la materia**, les corresponderá instrumentar y articular, en concordancia con la **política nacional y estatal**, la política municipal para la adecuada atención y protección a las víctimas<sup>143</sup>. De igual manera, el artículo 67 señala que la Comisión Ejecutiva o las Comisiones de Víctimas (locales) determinarán el monto a pagar por compensación subsidiaria a cargo del fondo que corresponda, en términos de la Ley General y **la legislación local aplicable**<sup>144</sup>. Precisamente porque se presupone que las entidades locales sí cuentan con competencia para legislar en la materia, tiene sentido que en el artículo séptimo transitorio de la Ley General de Víctimas se haya dispuesto un plazo para que los Congresos locales armonicen **los ordenamientos locales relacionados con dicha Ley**<sup>145</sup>.
126. Ahora bien, el que consideremos que las entidades federativas cuenten con facultades para legislar en materia de atención a víctimas no implica conferirles una libertad absoluta. Como lo enunciamos al inicio del análisis de este precepto, de su artículo 1 se advierte que la Ley General resulta obligatoria para todas las autoridades de los diversos niveles de gobierno. Por lo anterior, se entiende que los contenidos que prevean tanto las normas locales como las políticas públicas específicas que desarrollen las entidades en la materia deben ser acordes con los principios, la distribución competencial y, en general, con todas las previsiones de dicha Ley General, puesto que de lo contrario resultarán inconstitucionales.
127. Dicha situación (contravención a la Ley General) no acontece en el caso de la norma cuestionada por la Cámara de Senadores. Esto es así toda vez que los principios que dispone que deberán regir el actuar de la Comisión de la Ciudad de México para la protección de las víctimas ya se encuentran previstos en la propia legislación expedida por el Congreso Federal. El criterio de diversidad (“*tomar en cuenta sus diferencias, necesidades e identidad cultural*”) se encuadra en el principio de “**enfoque diferencial y especializado**” previsto en el artículo 5 de la Ley General; el relativo a proporcionar procedimientos judiciales y administrativos con ciertas características (“*(...) oportunos, expeditos, accesibles y gratuitos*”), encuadra en los de **gratuidad** del propio artículo 5, así como en los derechos de las víctimas previstos en el numeral 7, fracción VII, de la Ley General (“*A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces*”). Finalmente, lo relativo a que se “*incluya el resarcimiento, indemnización, asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios*” se encuentran también contemplados no sólo genéricamente en el diverso 8 de la Ley General<sup>146</sup>, sino en otros preceptos que detallan cada una de las medidas que las autoridades federales y locales deben realizar para garantizar los derechos de las víctimas.
128. Por tanto, consideramos que es **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro y por lo tanto, se reconoce la validez del artículo 45, apartado A, numeral 2 de la Constitución de la Ciudad de México.

## 5. Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México

129. El Senado de la República impugnó<sup>147</sup> el artículo 35, apartado C, de la Constitución de la Ciudad de México, al considerar que transgrede la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular el control de constitucionalidad y de convencionalidad, argumento que sostiene en las consideraciones que sustentan la acción de inconstitucionalidad 75/2015.

<sup>143</sup> **Artículo 119 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde a los municipios, de conformidad con esta Ley y las leyes locales en la materia, las atribuciones siguientes:

I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal, para la adecuada atención y protección a las víctimas; (...)

<sup>144</sup> **Artículo 67 de la Ley General de Víctimas.** La Comisión Ejecutiva o las Comisiones de víctimas, según corresponda, determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del fondo respectivo en términos de la presente Ley y la legislación local aplicable, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en cuenta:

a) La determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad;

b) La resolución firme emitida por la autoridad judicial;

La determinación de la Comisión Ejecutiva correspondiente deberá dictarse dentro del plazo de noventa días contados a partir de emitida la resolución correspondiente.

El monto de la compensación subsidiaria a la que se podrá obligar al Estado, en sus ámbitos federal o local, será hasta de quinientas Unidades de Medida y Actualización mensuales, que ha de ser proporcional a la gravedad del daño sufrido y no podrá implicar el enriquecimiento para la víctima.

<sup>145</sup> **Artículo Séptimo Transitorio de la Ley General de Víctimas.** En un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente Ley.

<sup>146</sup> **Artículo 8 de la Ley General de Víctimas.** Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda, de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

<sup>147</sup> En el que identifica como *octavo* (páginas 65 a 71 de la demanda)

130. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver controversia constitucional 83/2017. En dicho asunto consideramos parcialmente fundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 35, apartado C, con excepción de las porciones normativas de los incisos a), que establecen “*convencionalidad*” y “*en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*”, y b), en la porción normativa “*y por los tratados internacionales*” que consideramos inconstitucionales. Por esa razón, en el apartado V de esta ejecutoria (causales de improcedencia) sobreescribimos el presente medio de control en relación con dichas porciones.
131. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro, en los términos ya expresados en el párrafo anterior.

## 6. Uso medicinal de la cannabis

132. La Cámara de Senadores impugnó<sup>148</sup> la constitucionalidad de los artículos 9, apartado D, numeral 7<sup>149</sup>, y quinto transitorio<sup>150</sup> de la Constitución capitalina que prevén el uso médico o terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados. Sostuvo esencialmente que dichas normas invaden la esfera competencial de la Federación porque: (i) sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia de salubridad general (artículos 4º, cuarto párrafo<sup>151</sup>, y 73, fracción XVI<sup>152</sup>, de la Constitución Federal), y (ii) la regulación de los estupefacientes es facultad exclusiva de las autoridades federales conforme a la Ley General de Salud. Afirma que de dicha Ley se advierte que la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia es materia de salubridad general cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión, y que tal competencia no se limita a la prohibición del uso y consumo de *cannabis*, sino también le permite fijar las reglas del programa nacional para la prevención y tratamiento de farmacodependencia y prohibir en el territorio nacional la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con la *cannabis*, su resina, preparados y semillas. Además, sostiene que corresponde a la Secretaría de Salud fijar los requisitos que deberán satisfacerse para expedir los permisos especiales de adquisición o de traspaso para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional.
133. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal<sup>153</sup>.
134. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.

## 7. Derechos de migrantes

<sup>148</sup> En el concepto de invalidez que identifica como *segundo* (páginas 22 a 30 de su demanda).

<sup>149</sup> **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria (...)

D. Derecho a la salud (...)

7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

<sup>150</sup> **Artículo quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.** Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga.

<sup>151</sup> **Artículo 4º de la Constitución Federal.**

(...)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

(...)

<sup>152</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

(...)

<sup>153</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 114 a 117, fallada por una mayoría de nueve votos de los Ministros en relación con este punto.

135. El Senado de la República impugnó<sup>154</sup> la constitucionalidad del artículo 11, apartado I<sup>155</sup>, de la Constitución de la Ciudad de México, porque a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración en términos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal<sup>156</sup>. Señala que al establecer que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos con independencia de su situación jurídica y bajo los criterios de “*hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión*”, el Constituyente local reguló aspectos que no le correspondían, pues la Ley de Migración es el único instrumento válido para fijar derechos y obligaciones de las personas migrantes, de sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.
136. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal<sup>157</sup>.
137. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Senado de la República en este rubro, y, por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México.

## 8. Patrimonio de la ciudad

138. El Senado de la República impugnó<sup>158</sup> la constitucionalidad del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero<sup>159</sup>, de la Constitución de la Ciudad de México, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión “*para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos*”, en términos de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal<sup>160</sup>. Sostiene que el constituyente capitalino reguló una materia que constitucionalmente corresponde exclusivamente a la Federación al establecer a nivel local las obligaciones para el “*registro y catalogación*” del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial, así como de “*preservación*” de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en la Ciudad de México.

<sup>154</sup> En el concepto de invalidez que identifica como *quinto*, (páginas 50 a 55).

<sup>155</sup> **Artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad incluyente (...)

### I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.

(...)

<sup>156</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

(...)

<sup>157</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 151 a 157, fallada por una mayoría de diez Ministros en relación con este punto.

<sup>158</sup> Concepto de invalidez que identifica como *séptimo*, (páginas 60 a 65 de la demanda).

<sup>159</sup> **Artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de México.** Patrimonio de la Ciudad (...)

A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial (...)

3. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el gobierno federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial. Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección.

(...)

<sup>160</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXV. (...) para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; (...)

139. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos parcialmente fundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal, con excepción de las porciones normativas que establecen “*arqueológicos*” así como “*y paleontológicos*”, mismas que sí consideramos inconstitucionales por invadir una facultad exclusiva de la Federación, razón por la cual al analizar las causales de improcedencia sobreesimos el presente medio de control en relación con éstas<sup>161</sup>.
140. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro, en los términos ya expresados.

## 9. Justicia cívica

141. La Cámara de Senadores impugnó<sup>162</sup> el artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México<sup>163</sup>, pues a su juicio transgrede lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal<sup>164</sup> que establece que las entidades federativas no tienen facultades para legislar en materia de justicia cívica e itinerante sino hasta que se emita la ley general correspondiente. Sostuvo esencialmente que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de justicia cívica (publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete) establece un plazo de ciento ochenta días naturales para que el Congreso de la Unión expida una ley general que regule dicha materia y que no obstante ello, el precepto impugnado ya regula los mecanismos de justicia cívica que establecerán las alcaldías, sin considerar las bases de funcionamiento que estarán contenidas en una ley general y cuya finalidad es la homogenización de criterios en materia de justicia cívica.
142. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadía las facultades del Congreso Federal<sup>165</sup>.
143. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución capitalina.

## 10. Derechos laborales

144. La Cámara de Senadores impugnó<sup>166</sup> la constitucionalidad del artículo 10, apartado B<sup>167</sup> de la Constitución de la Ciudad de México que prevé diversas disposiciones relacionadas con los derechos laborales de los capitalinos. Sostuvo esencialmente que

<sup>161</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 177 a 188, fallada por unanimidad en relación con este punto.

<sup>162</sup> En el concepto de invalidez que identifica como *décimo* (páginas 80 a 84 de la demanda).

<sup>163</sup> **Artículo 42 de la Constitución de la Ciudad de México.** Seguridad Ciudadana (...)

C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana (...)

3. Las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades, mismos que deberán coordinarse con el mecanismo de seguimiento en la ejecución de las actividades en la materia, así como opinar y otorgar el aval ante la dependencia o institución encargada de la seguridad ciudadana ante el Gobierno de la Ciudad respecto de la designación, desempeño y remoción de los mandos policiacos en su ámbito territorial.

(...)

<sup>164</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

(...)

<sup>165</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 133 a 137, fallada por una mayoría de diez votos de los Ministros en relación con este punto.

<sup>166</sup> En el concepto de invalidez que identifica como *cuarto* (páginas 34 a 50).

<sup>167</sup> **Artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad Productiva

(...)

B. Derecho al trabajo

1. La Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad. Asimismo, valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado. El respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la Ciudad.

dichas normas invaden la esfera competencial de la Federación porque sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia laboral (artículos 73, fracción X<sup>168</sup> y 123, apartado A<sup>169</sup>, de la Constitución Federal) y que por ello expidió la Ley Federal del Trabajo, la cual es de observancia general en toda la República Mexicana y rige todas las relaciones de trabajo comprendidas en el numeral 123, apartado A de la Constitución Federal. Sostiene que la Constitución Federal únicamente faculta a las entidades federativas a aplicar la Ley de Trabajo, más no a establecer una regulación en los términos que la realiza.

2. En la Ciudad de México todas las personas gozan de los derechos humanos en materia laboral reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados e instrumentos internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen.
3. Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno.
4. Las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán:
  - a) El cumplimiento de los programas que tengan por objeto identificar y erradicar el trabajo infantil esclavo y forzado, así como la discriminación laboral;
  - b) La igualdad sustantiva en el trabajo y el salario;
  - c) La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales;
  - d) La realización de las tareas de inspección del trabajo. Las autoridades deberán otorgar los medios idóneos para su adecuado funcionamiento; y
  - e) La protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar.
5. Las autoridades de la Ciudad establecerán, de conformidad con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, programas de:
  - a) Capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas, así como servicios de asesoría y defensoría gratuitos, necesarios para que las personas trabajadoras y sus organizaciones conozcan y ejerzan sus derechos a través de la autoridad competente. La realización de las tareas de inspección del trabajo atenderá los requerimientos de la defensoría laboral.
  - b) Seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva;
  - c) Fomento a la formalización de los empleos;
  - d) Protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, promoviendo la firma de contratos entre éstas y sus empleadores. Su acceso a la seguridad social se realizará en los términos y condiciones que establezcan los programas, leyes y demás disposiciones de carácter federal aplicables en la materia;
  - e) Protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial;
  - f) Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social, y
  - g) Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora, con el acuerdo de los patrones o empleadores.
6. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias y en los términos de la legislación aplicable, deben salvaguardar el derecho de asociación sindical a las personas trabajadoras y empleadores, así como la protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, incluyendo la injerencia de las autoridades o los empleadores en la vida sindical.
7. Las autoridades promoverán la negociación colectiva por rama de industria y cadena productiva para conciliar el reconocimiento al trabajo, modelos laborales sustentables, uso racional de los recursos humanos y desarrollo de los sectores productivos.
8. Las autoridades velarán por el respeto a la libertad y a la democracia sindical, incluyendo el derecho a elegir libremente a sus representantes sindicales y a participar en los procesos de firma y terminación de los contratos colectivos de trabajo mediante el voto personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.
9. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho al acceso a la información pública en materia laboral que obre en su poder.
10. Las autoridades en el ámbito de sus competencias garantizarán una justicia laboral honesta, imparcial y profesional, pronta y expedita, pública y gratuita que incluya los servicios de conciliación y mediación.
11. Las autoridades impulsarán la constitución y funcionamiento de cooperativas de las personas trabajadoras y otras formas de organización productiva del sector social de la economía, que contribuyan al desarrollo económico de la Ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.
12. Las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes, tienen derecho a realizar un trabajo digno y a poseer una identidad formal en la Ciudad de México, a asociarse para defender sus intereses, recibir capacitación, y las demás que establezca la legislación en la materia. Las autoridades de la Ciudad garantizarán a los locatarios de los mercados públicos condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas. Conservarán sus derechos adquiridos y gozarán de los mismos derechos que esta Constitución y las leyes reconocen a las personas trabajadoras no asalariadas.
13. Los derechos de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público serán ejercidos a través del establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular en los términos que defina la ley con la participación de los propios trabajadores. La ley determinará los mecanismos para un proceso gradual de regularización, formalización y regulación en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad social.
14. Las autoridades de la Ciudad, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo previsto por la ley protegerán los derechos laborales de las personas deportistas profesionales, de disciplinas artísticas, trabajadoras de la cultura y locatarios de mercados públicos.

<sup>168</sup> **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

(...)

<sup>169</sup> **Artículo 123 de la Constitución Federal.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: (...)

145. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal<sup>170</sup>.
146. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución de la Ciudad de México.

## VIII EFECTOS DE LA SENTENCIA

147. En términos de los artículos 41, fracción IV<sup>171</sup>, y 45, párrafo primero<sup>172</sup>, en relación con el 73<sup>173</sup> de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

### 1. Declaraciones de invalidez

148. En el apartado VII de este fallo se declaró la invalidez de los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en la porción normativa “*cuando se trate de delitos no graves*”, y 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México.

### 2. Efectos generales y momento en que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

149. Conforme al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>174</sup>, los efectos de las sentencia dictadas en controversias constitucionales tratándose de normas, consistirán en declarar su invalidez con efectos generales, cuando hayan sido emitidas por las entidades federativas e impugnadas por la Federación, siempre que tal decisión sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
150. Por consiguiente, las declaraciones de invalidez a que se refiere este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.
151. Lo anterior, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria<sup>175</sup>.

## IX DECISIÓN

En términos de lo expuesto este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>170</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 198 a 212, fallada por una mayoría de ocho votos de los Ministros (por lo que hace al artículo 10, apartado B, numerales del 1 al 3, 5, incisos b), c), e), f) y g), 9, y del 11 al 13, del a Constitución Política de la Ciudad de México) y por mayoría de siete votos de los Ministros (por lo que hace al artículo 10, apartado B, numerales 4, 5, incisos a) y d), 6, 7, 8, 10 y 14, de la Constitución Política de la Ciudad de México) en relación con este punto.

<sup>171</sup> **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias deberán contener: (...)

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

(...)

<sup>172</sup> **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

<sup>173</sup> **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

<sup>174</sup> **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. (...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

(...)

<sup>175</sup> **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

## RESUELVE

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional en relación con los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, 18, apartado A, numeral 3, en sus porciones normativas ‘arqueológicos’ e ‘y paleontológicos’, 35, apartado C, incisos a), en sus porciones normativas ‘convencionalidad’ y ‘en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos’, y b), en su porción normativa ‘y por los tratados internacionales’, 41, numeral 1, en su porción normativa ‘exclusiva’, 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa ‘La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial’, y 45, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

**TERCERO.** Se desestima en la presente controversia constitucional respecto del artículo 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 8, apartado B, numeral 7, en su porción normativa ‘La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales’, 9, apartados D, numeral 7, y F, numeral 3, en sus porciones normativas ‘inembargable, irrenunciable’ y ‘La gestión del agua será pública y sin fines de lucro’, 10, apartado B, 11, apartado I, 18, apartado A, numeral 3 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo de esta ejecutoria—, 35, apartados C —con las salvedades precisadas en el punto resolutivo segundo de esta ejecutoria—, y D, numeral 3, inciso a) —con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de este fallo—, 41, numeral 1, en sus porciones normativas ‘La seguridad ciudadana es responsabilidad’ y ‘del Gobierno de la Ciudad de México’, 42, apartado C, numeral 3, 45, apartado A, numeral 2, y transitorio quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en su porción normativa ‘cuando se trate de delitos no graves’, y 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos del apartado VII, numeral 4; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con el apartado VIII de esta resolución.

**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 expediente como asunto concluido.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, 18, apartado A, numeral 3, en sus porciones normativas “arqueológicos” e “y paleontológicos”, 35, apartado C, incisos a), en sus porciones normativas “convencionalidad” y “en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, y b), en su porción normativa “y por los tratados internacionales”, 41, numeral 1, en su porción normativa “exclusiva”, 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, y 45, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

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

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada “Procedimental penal”, en su cuestión segunda, intitulada “Ejercicio de la acción penal”, consistente en reconocer la validez del artículo 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo penúltimo, 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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández mediante una interpretación conforme y con consideraciones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, denominada “Sistema Educativo”, consistente en reconocer la validez del artículo 8, apartado B, numeral 7, en su porción normativa “La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por la porción normativa “médico y terapéutico”, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández mediante una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 6, denominada “Uso medicinal de la cannabis”, consistente en reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y transitorio quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, denominada “Derecho al agua”, consistente en reconocer la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en sus porciones normativas “inembargable, irrenunciable” y “La gestión del agua será pública y sin fines de lucro”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 10, denominada “Derechos laborales”, consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 7, denominada “Derechos de migrantes”, consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 8, denominada “Patrimonio de la Ciudad”, consistente en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en su porción normativa “históricos”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 5, denominada “Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México”, consistente en reconocer la validez del artículo 35, apartado C, incisos a), salvo sus porciones normativas “convencionalidad” y “en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, y b), salvo su porción normativa “y por los tratados internacionales”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada “Procedimental penal”, en su cuestión primera, intitulada “Mediación en materia penal”, consistente en reconocer la validez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), salvo su porción normativa “cuando se trate de delitos no graves”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, denominada “Seguridad ciudadana”, consistente en reconocer la validez del artículo 41, numeral 1, en sus porciones normativas “La seguridad ciudadana es responsabilidad” y “del Gobierno de la Ciudad de México”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 9, denominada “Justicia cívica”, consistente en reconocer la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada “Procedimental penal”, en su cuestión cuarta, intitulada “Atención a víctimas”, consistente en reconocer la validez del artículo 45, apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada “Procedimental penal”, en su cuestión primera, intitulada “Mediación en materia penal”, consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en su porción normativa “cuando se trate de delitos no graves”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada “Procedimental penal”, en su cuestión tercera, intitulada “Principios del procedimiento penal”, consistente en declarar la invalidez del artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

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

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

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

(Firma)

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

(Firma)

**MINISTRO JAVIER L AYNEZ POTISEK**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

(Firma)

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2017.

En sesión celebrada el diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, analizó diversos artículos de la Constitución de la Ciudad de México que regulan, entre otros temas, el derecho al agua, el sistema de control constitucional en la Ciudad de México, la seguridad ciudadana, el sistema educativo local, el procedimiento penal, el uso médico de la cannabis, los derechos de migrantes, el patrimonio de la Ciudad, la justicia cívica y derechos laborales.

De esta manera, si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido con la sentencia. Para ello, divido este voto en los siguientes tres apartados:

### I. Seguridad ciudadana.

En este tema, el Pleno **declarará la invalidez** del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, únicamente en su porción normativa “*exclusiva*”. La norma impugnada refiere lo siguiente:

#### “Artículo 41

Disposiciones generales

1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, 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.

2. 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 sea parte y su jurisprudencia, esta Constitución y las leyes de la materia”.

[La porción subrayada es la impugnada]

Al respecto, el Pleno sostuvo que conforme a lo previsto en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución General, la seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno —Federación, entidades federativas y, por supuesto, de la Ciudad de México—, pero matizada, de manera que se trata más bien de una concurrencia de coordinación entre órganos y no de distribución de competencias.

Lo anterior, porque es en la propia Constitución Federal donde se otorga a todos los órdenes de gobierno áreas específicas sobre las cuáles tienen la facultad de actuar en materia de seguridad pública, siempre en consonancia con las bases de coordinación dictadas en una ley general.

En este sentido, se sostuvo que cada uno de los tres niveles de gobierno tiene competencias asignadas constitucionalmente y, por tanto, ninguno de ellos podría válidamente reclamar para sí la exclusividad de las funciones de seguridad pública, ya que excluiría la participación de los otros dos niveles.

Por tanto, el Tribunal Pleno concluyó que el Constituyente de la Ciudad de México, al prever que la seguridad ciudadana es responsabilidad “*exclusiva*” del Gobierno de la Ciudad, alteró el régimen competencial previsto en la Constitución Federal, en detrimento de las labores asignadas al resto de órdenes de gobierno.

Ahora bien, comparto la determinación de este Alto Tribunal consistente en declarar la invalidez únicamente de la porción normativa “*exclusiva*” del artículo 41, numeral 1, de la Constitución General, pues como se sostuvo por este Tribunal Pleno, la norma regula un ámbito que no le corresponde y asume como propias y exclusivas, una serie de competencias que constitucionalmente competen a otros órdenes de gobierno.

Asimismo, al declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa “*exclusiva*”, esta Suprema Corte reconoció la validez del resto de la norma que básicamente señala que la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. De esta manera, coincido en que el resto de la norma no tiene vicio de constitucionalidad, pues al invalidarse la porción “*exclusiva*”, ya no existe una invasión competencial, toda vez que la seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno.

Considero importante señalar que el término “*seguridad ciudadana*” empleado por el Constituyente de la Ciudad de México puede equipararse a la *seguridad pública*. En este sentido, como lo ha interpretado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>176</sup>, el concepto de seguridad ciudadana es el término más adecuado para identificar a la seguridad pública.

La seguridad pública o ciudadana ha sido identificada como “*aquella función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas*”<sup>177</sup>.

Así, la seguridad pública se encuentra acotada al tema referente al mantenimiento de la paz y orden públicos y, en consecuencia, está íntimamente asociada con la facultad punitiva del estado, esto es, con la persecución y sanción de los delitos cometidos dentro de la jurisdicción de un Estado.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21<sup>178</sup> y 73, fracción XXIII<sup>179</sup>, de la Constitución General —reformados el 26 de marzo de 2019—, la seguridad pública es una materia concurrente que se encuentra a cargo de los tres niveles de gobierno que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, y será el Congreso de la Unión quien fije las bases de la coordinación que debe existir entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Siguiendo esta línea argumentativa —y partiendo de que ya se declaró la invalidez de la porción “*exclusiva*”— el resto de la norma puede leerse armónicamente en el sentido de que, cuando la Constitución local establece que “*la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad*”, se refiere únicamente a que las obligaciones que corresponden a la Ciudad de México en materia de seguridad pública recaen únicamente en el gobierno central de la Ciudad, enfatizando que es una responsabilidad del Estado y no de las personas, de manera que del resto de la norma no se advierte una vulneración competencial en detrimento de la Federación en materia de seguridad pública.

<sup>176</sup> Así lo sostuvo la Comisión en su Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (10 de mayo de 2010), refiriendo al respecto, que el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “*seguridad pública*”, “*seguridad humana*”, “*seguridad interior*”.

<sup>177</sup> García Ramos, José María, “Seguridad Ciudadana y La Seguridad Nacional en México: Hacia un Marco Conceptual”, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, 2005, vol. XLVII, núm. 194, mayo-agosto, pp. 33 a 52.

<sup>178</sup> “**Artículo 21.**- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

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>179</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; (...)”.

Lo anterior se robustece, además, a partir del procedimiento legislativo, pues conforme a la versión taquigráfica de las sesiones de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se advierte que el Constituyente de la Ciudad de México no pretendió delinear las atribuciones de la Federación en materia de seguridad pública.

Por el contrario, la porción normativa que refiere que *la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad*, no es más que una reacción de esa comisión parlamentaria para dar certeza a las autoridades y habitantes de la Ciudad de México, de que debe ser en el Gobierno Central —y no en sus habitantes— en quien recae la seguridad de las personas.

En efecto, como se puede apreciar en la referida sesión parlamentaria, la propuesta original de redacción de este artículo implicaba que la seguridad pública en la Ciudad de México era una tarea encomendada al Gobierno de la Ciudad en colaboración con sus habitantes. Sin embargo, a propuesta del Diputado Javier Quijano y Baz<sup>180</sup>, se modificó la redacción de este artículo, pues la referencia a que se trata de una responsabilidad del Estado en colaboración con los habitantes, podía implicar que el Gobierno eludiera su obligación so pretexto de no haber contado con la colaboración de los habitantes.

En este sentido, se acordó —en Comisión— modificar la redacción para quedar como finalmente se promulgó, en el entendido de que la seguridad de los habitantes es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México<sup>181</sup>.

Por tanto, con base en lo anterior y toda vez que se declaró la invalidez de la porción “*exclusiva*”, coincido en que el resto de la norma impugnada no vulnera las competencias de la Federación en materia de seguridad pública.

## II. Uso medicinal de la cannabis.

Con relación a este tema, el Pleno de este Alto Tribunal **reconoció la validez** de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, de la Constitución de la Ciudad de México, que refieren lo siguiente:

### “Artículo 9

Ciudad solidaria

(...)

D. Derecho a la salud

(...)

7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.”

**QUINTO.-** Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga.”

En este caso, el Pleno determinó que las normas impugnadas son constitucionales porque —reiterando lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017<sup>182</sup>,—, no modifican ni alteran los

<sup>180</sup> “EL C. DIPUTADO JAVIER QUIJANO Y BAZ.- Muchas gracias. Buenos días, señores. Creo que debe usarse la palabra responsabilidades en singular, la seguridad y la justicia son responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México y esto de decir en colaboración con sus habitantes, me parece que no va. Es responsabilidad de la Ciudad de México, del gobierno de la Ciudad de México, no en colaboración, el gobierno podría decir como no he contado con la colaboración pues no he podido asumir mi obligación de seguridad y de justicia. Entonces yo suprimiría esto de en colaboración con sus habitantes de la Ciudad de México para la prevención, la investigación, la persecución de las infracciones administrativas y delitos, y la impartición de justicia, la reinserción social y el acceso, bueno si se quiere dejar esta frase que a mí no me gusta para nada, pero se podría, pero dejarla en español, no en un anglicismo horrendo de vida libre de violencia, una vida sin violencia”.

<sup>181</sup> “EL C. DIPUTADO JUAN AYALA RIVERO.- En relación a lo que he escuchado, yo propondría esta redacción: La seguridad y la justicia de los habitantes es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México para la prevención, la investigación, la persecución de las infracciones administrativas y los delitos y la procuración e impartición de justicia, la reinserción social y una vida libre de violencia”.

<sup>182</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este apartado fue resuelto en sesión de 23 de agosto de 2018, por mayoría de 8 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo

contenidos previstos en la legislación federal, toda vez que al establecer que “*a toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis y sus derivados*”, el Constituyente local no vulneró las competencias exclusivas de la Federación, porque estas normas no tienen una función prescriptiva ni establecen los términos en que se ejercerá ese derecho.

Al respecto, como lo señalé cuando resolvimos el precedente referido, coincido con la decisión mayoritaria en el sentido de reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, pues desde mi perspectiva estos preceptos no establecen ni regulan un derecho humano, esto es, no tienen un contenido normativo, sino únicamente una remisión a la Constitución y a la legislación aplicable —que en el caso es la Ley General de Salud—, lo cual no afecta el contenido esencial de algún derecho humano ni invade las competencias de la Federación.

Los cuestionados artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, deben leerse en forma conjunta y como un sistema, de tal manera que el Constituyente local sólo informa a los habitantes de esta Ciudad que el Congreso de la Unión, bajo su competencia exclusiva, es quien puede reconocer y, sentar las bases y requisitos operativos para el uso médico y terapéutico de la cannabis y sus derivados.

En este sentido, los artículos impugnados pudieran no ser pertinentes o su redacción desafortunada, pues no es habitual que el legislador haga depender un derecho humano de lo que se determine en otra legislación. Sin embargo, ello no genera *per se* su inconstitucionalidad.

Normalmente, la Constitución Federal remite o delega en el legislador ordinario el desarrollo normativo de un derecho humano o de un principio jurídico, pero la formulación contraria, como en el caso, en el que son las normas locales las que remiten a la propia Constitución, me parece que no produce la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

La fuerza normativa de la Constitución Federal —y en este caso también de la Ley General de Salud por mandato expreso del artículo 73, fracción XVI, constitucional— tiene efectos sobre todo el ordenamiento legal, de manera que no es necesario que la Constitución de la Ciudad de México contemple o regule un derecho humano, pues lo relevante es que al estar reconocido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales, cuenta con efectos vinculantes para todas las autoridades.

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 13, apartado A, fracción II, en relación con el artículo 3, fracción XXI, ambos de la Ley General de Salud<sup>183</sup>, la prevención del consumo de la cannabis forma parte del ámbito de la salubridad general que, de acuerdo con el contenido de los artículos 4, párrafo cuarto<sup>184</sup> y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal<sup>185</sup>, es una facultad exclusiva de la Federación.

---

Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Votaron por la invalidez los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>183</sup> “**Artículo 13.**- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

(...) II.- En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;

(...)”.

“**Artículo 3.**- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

(...) XXI.- La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

(...)”.

<sup>184</sup> “**Artículo 4°.**- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

(...) Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

<sup>185</sup> “**Artículo 73.**- El Congreso tiene facultad:

(...) XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

Esta facultad ha sido ejercida por el Legislador Federal, quien desde el diecinueve de junio de dos mil diecisiete —cinco meses después de haberse promulgado la Constitución local—, reconoce en el artículo 235 Bis<sup>186</sup> la posibilidad del uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis, para lo cual prevé que sea la Secretaría de Salud quien diseñe y ejecute las políticas públicas que den cumplimiento a esta facultad.

Finalmente, considero necesario señalar que la decisión de este Alto Tribunal y este voto concurrente no se encuentran vinculados con el análisis de la regulación de la Ley General de Salud sobre los distintos usos de la cannabis, pues esta controversia se centra, específicamente, en delimitar si los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Federación en materia de salubridad general, vinculadas con el uso medicinal de la cannabis.

Por las razones anteriores, estoy de acuerdo en reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, de la Constitución de la Ciudad de México.

### III. Justicia cívica.

Finalmente, en esta sentencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **reconoció la validez** del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución local, que prevé lo siguiente:

“**Artículo 42**

Seguridad Ciudadana

(...)

C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana

(...)

3. Las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades, mismos que deberán coordinarse con el mecanismo de seguimiento en la ejecución de las actividades en la materia, así como opinar y otorgar el aval ante la dependencia o institución encargada de la seguridad ciudadana ante el Gobierno de la Ciudad respecto de la designación, desempeño y remoción de los mandos policiacos en su ámbito territorial.

(...)”.

En este caso, el Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez planteados por la parte promovente en los que señaló que la norma impugnada transgredía las competencias exclusivas de la Federación para legislar en materia de justicia cívica e itinerante.

En la sentencia se reiteró lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017<sup>187</sup>, en la que se reconoció la validez de la norma, por considerar que al momento en que se promulgó la Constitución de la Ciudad de México aún no se establecía una facultad en favor de la Federación para legislar sobre justicia cívica.

Lo anterior, pues como se resolvió en el precedente citado, la competencia de la Federación para legislar en materia de justicia cívica —contemplada en el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal<sup>188</sup>— fue establecida en un

---

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan. (...)”.

<sup>186</sup> “**Artículo 235 Bis.**- La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.”

<sup>187</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/201, 18/2017 y 19/2017, este apartado fue resuelto en sesión de 23 de agosto de 2018, por mayoría de 10 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, en el sentido de reconocer la validez de la norma impugnada. Por la invalidez votó el Ministro Medina Mora Icaza.

<sup>188</sup> “**Artículo 73.**- El Congreso tiene facultad:

(...) XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y”.

Decreto publicado al mismo tiempo que la norma cuestionada, por lo que aún no le era aplicable al Constituyente de la Ciudad de México.

A mayor abundamiento, el Pleno determinó en aquella ocasión que aun contrastando la norma impugnada con el texto vigente de la Constitución, no existe violación a las esferas de competencia, pues de la exposición de motivos de la reforma de la Constitución General se advierte que la Ley General en materia de justicia cívica únicamente será un referente normativo y no distribuirá competencias.

En este sentido, al igual que lo manifesté cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, estoy de acuerdo en que el artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, no invade la esfera de competencias de la Federación, al prever que las alcaldías establecerán mecanismos de justicia cívica acordes a sus necesidades.

Sin embargo, **me aparto** de las consideraciones por las que se afirmó en el precedente —ahora reiterado por el Pleno— que la reforma constitucional en materia de justicia cívica aún no entraba en vigor y, que por tanto, la facultad legislativa de la Ciudad de México se mantenía como una competencia residual para legislar en esa materia.

Si bien es cierto que al momento en que fue promulgada la Constitución local, aún no entraba en vigor la reforma constitucional en materia de justicia cívica e itinerante, ello no puede ser un impedimento para que se analizara su validez a la luz del marco constitucional vigente.

Me parece que en este caso se debía reiterar la razón esencial de la tesis jurisprudencial P./J. 12/2002<sup>189</sup>, en la que el Pleno ha sostenido que, en los juicios abstractos de constitucionalidad, el estudio de los conceptos de invalidez debe hacerse a la luz de las disposiciones de la Constitución General vigentes al momento de resolver.

No obstante, coincido en que la Asamblea Constituyente actuó dentro de sus competencias legislativas para emitir la norma impugnada, pues es un hecho notorio que hasta el momento en que se resolvió esta controversia constitucional, no se había expedido la Ley General a la que alude el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de justicia cívica, por lo que el Congreso de la Unión aún no asumía su competencia y no había emitido los principios y bases tendentes a regular este sistema de justicia.

Por estos motivos, coincido en que la norma impugnada no vulnera las competencias de la Federación en materia de justicia cívica.

De esta manera, con base en las consideraciones de este voto concurrente y con los matices antes anunciados, estoy de acuerdo con la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**MINISTRO**

(Firma)

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

LATO

---

<sup>189</sup> “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER**”. Registro 187883. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; pp. 418.

## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2017.

1. En la sesión pública de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la controversia constitucional promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por la emisión del Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México<sup>190</sup>, en la que se impugnaron diversas disposiciones.
2. La sentencia declaró la invalidez de los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en su porción normativa “*cuando se trate de delitos no graves*” y 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de medios alternativos de solución de controversias. Si bien estuve de acuerdo con lo resuelto, me separé de algunas de las consideraciones que sustentan ese análisis, por las razones que a continuación expongo.

### I. Razones de la mayoría

3. Por un lado, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México, en su porción normativa “cuando se trate de delitos no graves”.<sup>191</sup> Tal precepto dispone que el Centro de Justicia Alternativa facilitará la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, de justicia para adolescentes y penales tratándose de delitos no graves.
4. El Alto Tribunal concluyó que tal precepto resultaba inconstitucional en tanto invadía las facultades legislativas del Congreso de la Unión. Concluimos que, si bien, pudiera parecer que se trata de una norma estrictamente orgánica (por referirse al Poder Judicial de la Ciudad de México), lo cierto es que la Asamblea Constituyente, al establecer como único supuesto de mediación en materia penal los delitos no graves, incorporó un contenido que excede su competencia, por tratarse de un tema ya desarrollado o previsto en la legislación que en dicha materia emitió el órgano legislativo Federal.
5. Así, se dijo que el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la cual tiene como objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.
6. En ese sentido, se consideró que la porción normativa “cuando se trate *de delitos no graves*” del inciso a), numeral 3, apartado D, del artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México, invadía las competencias del Congreso de la Unión. Tal invasión ocurre en virtud de que la legislación única que en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal emitida por el Congreso de la Unión, ya disponía los supuestos en los que procederían las soluciones alternas en la materia. Por tanto, las entidades federativas no tienen permitido modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.
7. Por otro lado, en la sentencia se determinó declarar la invalidez del artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México<sup>192</sup>. Este numeral establecía que el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral,

<sup>190</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

<sup>191</sup> **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Poder Judicial

(...)

D. Medios alternativos de solución de controversias (...)

3. El Centro de Justicia Alternativa tendrá las siguientes facultades:

a. Facilitar la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, penales cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes; (...)

<sup>192</sup> **Artículo 45 de la Constitución de la Ciudad de México.** Sistema de justicia penal

A. Principios

1. En la Ciudad de México el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, de igualdad ante la ley, de igualdad entre las partes, de derecho a un juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, prohibición de doble enjuiciamiento e intermediación. Para las garantías y principios del debido proceso penal se

y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, igualdad ante la ley y entre las partes, derecho a un juicio previo, debido proceso, presunción de inocencia, la prohibición de doble enjuiciamiento y el de intermediación.

8. La sentencia determinó que tales principios rectores ya se encontraban previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que se consideró que la Asamblea Constituyente indebidamente hizo referencia a contenidos ya previstos en la legislación única y, por ello, invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión.

## II. Razones de la concurrencia

9. Como lo expuse en la sesión respectiva, si bien voté a favor de declarar la invalidez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México, me aparté de la metodología en que la mayoría sustentó dicha conclusión.
10. En efecto, la sentencia refirió que para establecer la inconstitucionalidad por razones competenciales de la porción normativa “*cuando se trate de delitos no graves*” debía confrontársele con la regulación ya prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.
11. En mi opinión, la razón que debió sustentar la invalidez es que a partir de la reforma del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional de nueve de octubre de dos mil trece, las entidades federativas (incluida la Ciudad de México), ya no podían expedir legislación en materia procedimental penal ni en la de mecanismos alternativos de solución de controversias. En ese sentido, a mi juicio, no resulta necesario acudir a la legislación nacional secundaria para sustentar la invalidez de la norma pues debe confrontarse con el parámetro constitucional directamente.
12. En el caso concreto, resulta claro que el constituyente local, al regular las condiciones de la mediación (acotándola al tipo de delitos), regula una cuestión propia de la materia procesal penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias, por tanto, invade facultades cuyo ejercicio único corresponde al Congreso de la Unión.
13. Situación similar ocurre con las razones que llevaron a la invalidez del artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, por invadir facultades propias del Congreso. Considero que los principios previstos en el precepto impugnado (publicidad, contradicción, concentración, continuidad, *inter alia*) son propios de la materia procesal penal, con independencia de que su desarrollo exista o no en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
14. Es por ello que, insisto, si el constituyente local replicó los principios que rigen el procedimiento penal acusatorio adversarial y oral, esto le resultaba vedado constitucionalmente. No era necesario, en tal tenor, que la sentencia acudiese a la legislación única secundaria como parámetro constitucional, para declarar la invalidez de la norma, pues la metodología adecuada era la confronta directa.

**Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá**

(Firma)

**Lic. Rafael Coello Cetina**  
**Secretario General de Acuerdos**

RRM/HVT/MARL/edb

---

estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, esta Constitución y las leyes generales y locales.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2017, PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

En sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno discutió y resolvió la presente Controversia Constitucional en la que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, entre ellos, el artículo 9, apartado F, numeral 3<sup>193</sup>, pues a su juicio, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México invadió las competencias del Congreso de la Unión para legislar sobre el carácter de *inembargable e irrenunciable* del agua y el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Presento este voto concurrente, ya que si bien voté por la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porciones normativas “*inembargable, irrenunciable*” y “*La gestión del agua será pública y sin fines de lucro*”, considero necesario ahondar en las razones por las cuales dicho artículo no viola, sino que amplía, el derecho fundamental al agua contenido en el artículo 4º constitucional<sup>194</sup>.

### I. Criterio mayoritario

La sentencia divide en dos el estudio del artículo, primero en cuanto a la porción “*inembargable, irrenunciable*”, y segundo, sobre la porción “*La gestión del agua será pública y sin fines de lucro*”.

En relación con la primera porción, la sentencia recoge las consideraciones establecidas en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas<sup>195</sup>, misma que reconoció la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porción normativa “*Es inalienable, desembargable, irrenunciable*”, ya que conforme al régimen competencial constitucional, las entidades federativas cuentan con una competencia residual sobre las aguas que no sean nacionales y se encuentren dentro de su territorio.

Por otro lado, la sentencia señala que la porción “*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*” se refiere únicamente a la gestión del agua potable para uso personal y doméstico.

En este sentido, establece que la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, le corresponden constitucionalmente a los municipios. Sin embargo, en este caso, le competen al gobierno de la Ciudad de México, ya que es una entidad federativa que, por su naturaleza, no cuenta con municipios.

Así, la sentencia concluye que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México puede establecer estándares sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso e incluso decidir sobre si su prestación será mediante concesión, o bien, si será pública y sin fines de lucro.

---

<sup>193</sup> **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria [...]

F. Derecho al agua y a su saneamiento

1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

2. La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.

[...].

<sup>194</sup> **Artículo 4º.**- Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

<sup>195</sup> Resuelta en este apartado por unanimidad de votos en sesión de Pleno de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

## II. Razones del voto

Las razones de mi voto se centrarán únicamente en la validez de la primera porción, tal como lo hice también en mi voto concurrente de la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017, ya que considero que debe profundizarse sobre por qué la misma no genera un problema de definición de derechos fundamentales y además no contradice los principios establecidos en el artículo 4º constitucional, sino que los amplía. Esto, porque le dota un contenido mucho más social al derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua potable.

Como lo mencioné en dicha ocasión, la porción que caracteriza el agua como “*inalienable, inembargable e irrenunciable*” puede abordarse desde dos dimensiones diferentes: como un problema de distribución de competencias o como un problema de definición de derechos fundamentales.

Aunque la sentencia aborda ambas dimensiones, centra su análisis en la problemática de distribución competencial. En efecto, la resolución sostiene que las entidades federativas tienen una facultad residual para regular el agua, ya que el artículo 27 constitucional sólo reserva competencia a la federación respecto a las aguas nacionales. En este sentido, concluye que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tenía facultades constitucionales para establecer la regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su constitución local.

Si bien esos argumentos son acertados, me parece que era necesario profundizar en torno a la segunda de las dimensiones, esto es, en cuanto al derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua potable, reconocido en la norma impugnada.

El párrafo sexto del artículo 4º constitucional contempla el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Adicionalmente, el derecho al agua también se reconoce en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>196</sup>, en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>197</sup>, y en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>198</sup>.

Ahora, al tratarse de un derecho social, tal como sostuve en el **amparo en revisión 566/2015**<sup>199</sup>, el Estado tiene una obligación de proteger de *manera inmediata su núcleo esencial*. Asimismo, el Estado debe generar una política pública que *progresivamente* logre la satisfacción plena del derecho y debe abstenerse de adoptar medidas *regresivas*.

---

<sup>196</sup> **Artículo 14**

[...]

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

[...]

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

<sup>197</sup> **Artículo 24**

[...]

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

[...]

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

<sup>198</sup> **Artículo 28**

**Nivel de vida adecuado y protección social**

[...]

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad;

<sup>199</sup> Resuelto el 15 de febrero de 2017.

En cuanto al contenido del núcleo esencial de dicho derecho —tal como sostuve en el voto de minoría en la **controversia constitucional 48/2015**<sup>200</sup>, éste consiste en el acceso a la cantidad mínima razonable de agua para el uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades, sobre una base no discriminatoria en la que se incluyan a grupos vulnerables o marginados, además de prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados<sup>201</sup>. Por esa razón, en ese asunto voté por reconocer la validez de una norma del Estado de Aguascalientes que establecía que ante la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, se debía continuar prestando el ser servicio de agua. En mi opinión, dicha norma garantizaba el contenido mínimo del derecho, asegurando que el suministro no fuera interrumpido ante la falta de pago.

Adicionalmente, el derecho al agua exige la protección de los demás derechos que son interdependientes de él en términos del artículo 1° constitucional. En el caso, la protección del derecho al agua se interrelaciona con la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la dignidad humana, un medio ambiente sano, entre otros vinculados con el desarrollo humano. En este sentido, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en el caso **Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay**<sup>202</sup>, sostuvo que una reducción en el suministro de agua implicaba también una violación del derecho a la vida digna (artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en tanto la falta de agua había expuesto a los miembros de dicha comunidad a riesgos y enfermedades.

Ahora, el artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México no contradice al artículo 4° constitucional ni a los tratados internacionales de la materia. Por el contrario, reconoce en los mismos términos un derecho universal al acceso al agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud.

Además, dicho artículo le da al derecho en cuestión una connotación adicional sosteniendo que el agua es “un bien público, social y cultural” y que “[e]s inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida.” Ese contenido tampoco es contrario a los principios antes enunciados, sino que, por el contrario, los amplía dándole un sentido mucho más social al derecho en cuestión, lo cual —tal como expliqué en el primer apartado de mi voto concurrente en la referida Acción de Inconstitucionalidad 15/2017<sup>203</sup>— es constitucional.

(Firma)

**MINISTRO PRESIDENTE  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

---

<sup>200</sup> Resuelta el primero de diciembre de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>201</sup> En el mismo sentido, se pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 15 “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”.

<sup>202</sup> Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 214.

<sup>203</sup> Apartado I: Voto concurrente respecto de la posibilidad de que la Ciudad de México amplíe derechos humanos y reconozca nuevos derechos, páginas 2 a 10.