

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Ciudad de México.

B. Órgano Ejecutivo: Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México en su integridad, así como del Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el 07 de junio de 2019.
- En lo particular los Artículos 26, fracción I, en la porción normativa “o *verbalmente*” 27, fracción III, 28, fracciones II, IX, en las porciones normativas “o que puedan producir” y “la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada” y X, en la porción normativa “Alterar el orden” y 53, segundo párrafo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 26.- Son infracciones contra la dignidad de las personas:
I. *Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona; (...)*

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

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

Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana: (...)

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

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

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

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

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

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 4º, 14, 16 y 20 de la Constitución Federal.
- Artículos 1, 2, 9 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 3 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de interés superior del menor.
- Principio de presunción de inocencia.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 07 de junio de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del sábado 08 del mismo mes al domingo 07 de julio del presente año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

***g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia

de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad, no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico, sino por el contrario, su objetivo es consolidar nuestras instituciones y preservar nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales

representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

Por ello, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos consciente de su papel, pone el tema a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales de seguridad jurídica, los principios de legalidad, interés superior de la niñez y presunción de inocencia.

Concretamente, esta Comisión Nacional estima que la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, en su totalidad, fue expedida por el Congreso de esa entidad sin contar con las facultades correspondientes, aunado a que el contenido de los artículos 26, fracción I, en la porción normativa "*o verbalmente*", 27, fracción III, 28, fracciones III, IX, en las porciones normativas "*o que puedan producir*" y "*la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada*", X, en la porción normativa "*Alterar el orden*" y 53, párrafo segundo, vulneran derechos humanos.

De los artículos enunciados, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, advierte que el legislador local que los artículos 26, fracción I, en la porción normativa "*o verbalmente*", 27, fracción III, 28, fracciones III, IX, en las porciones normativas "*o que puedan producir*" y "*la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada*" y X, en la porción normativa "*Alterar el orden*" de la ley de mérito, prevén

infracciones por conductas que resultan ambiguas e indeterminadas, lo cual generan incertidumbre respecto de la actualización de los hechos motivos de sanción, quedando al arbitrio de la autoridad determinar en qué casos se surten las conductas acreedoras de infracciones, lo anterior, se traduce en una vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de taxatividad.

Adicionalmente, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que la fracción IX del artículo 28 de la ley en comento, al establecer “*que la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada*” resulta transgresora del principio de presunción de inocencia, ya que la disposición sanciona a la persona titular o poseedora de la línea telefónica, y no quien realizó la conducta infractora, consistente en realizar una llamada de falsa alarma.

Por otra parte, el artículo 53, segundo párrafo, vulnera el principio de interés superior de la niñez y el derecho a su sano esparcimiento para su desarrollo integral, al prever la posibilidad de detener a los menores de edad por el tiempo de dos hasta seis horas, de forma injustificada.

Como último punto, esta Comisión Nacional advierte, que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para expedir una ley que regule la materia de justicia cívica, ello a partir de la reforma a la Norma Fundamental del orden jurídico mexicano, de fecha 5 de febrero de 2017, por lo tanto, se estima que la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México en su integridad conculca el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al ser emitida por una autoridad que carece de facultades para ello.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos por parte de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Conceptos de invalidez.

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

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanen les facultan.

Así, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto de que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, el cual debe estar habilitado constitucionalmente para expedir las disposiciones que regulen la convivencia social.

En el presente caso, esta Comisión Nacional estima que, el Congreso Local no cuenta con habilitación constitucional para legislar en materia de justicia cívica hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la ley general en citada materia.

La expedición de la ley que se impugna, implica una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad de los gobernados, puesto que, la falta de acceso por parte de la población a una verdadera justicia cívica oportuna llevaron al Poder Reformador de la Constitución Federal a determinar que sea a través de una legislación general en donde se fijen los principios y bases generales a los que deberán sujetarse los distintos órdenes de gobierno de las entidades federativas.¹

¹ Sentencia del seis de septiembre de dos mil dieciocho, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 Párr. 309.

Para sustentar la premisa anterior, resulta pertinente tener en cuenta que a partir de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha cinco de febrero de dos mil diecisiete, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversia, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, el Poder Reformador estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en materia de justicia cívica e itinerante.²

De lo anterior se desprende que el fin que persiguió el Poder Reformador, con la mencionada reforma, fue facultar al Congreso Federal para emitir una ley general que prevea las bases y principios que deberán observar los todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica, la mencionada ley general será el referente normativo que deberá servir para mejorar las relaciones entre las personas, el cumplimiento de normas de conducta que prevengan conflictos mayores y permitan a las autoridades actuar de manera inmediata ante controversias que se presenten en las comunidades.

Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de la ley general, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo ocurrirá hasta que la ley general³ a que se refiere el artículo séptimo transitorio tenga plena vigencia.

² **DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.**

“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

(...)”

³ Véase la Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2016, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte el 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, secretarios Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, párr. 31.

Bajo esta tesis, resulta evidente que a pesar de que el legislador local se encuentra facultado para legislar en materia de justicia cívica, lo cierto es que la mencionada potestad solamente podrá ejercerla una vez que el Congreso de la Unión haya emitido la ley general de la materia, la cual fija las bases y principios que regirán.

Por lo tanto, al carecer de competencia el legislador de la Ciudad de México y emitir la Ley de Cultura Cívica para esa entidad federativa, constituye una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad. Lo anterior, ya que, en un Estado Democrático Constitucional de Derecho, como el nuestro todo el actuar de las autoridades, incluso las legislativas deben tener sustento constitucional, de lo contrario se daría pauta a la plena arbitrariedad de los Poderes.

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

El presente concepto de invalidez pretende poner en evidencia que los artículos 26, fracción I, en la porción normativa “o verbalmente”; 27, fracción III; 28, fracciones III, IX, en las porciones normativas “o que puedan producir” y “la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada” y X, en la porción normativa “Alterar el orden”, de la norma impugnada contienen una descripción imprecisa de la conducta antijurídica y por tanto implican una indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Para ello, el argumento se estructura con un primer apartado, exponiendo los alcances del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, y como estos rigen el diseño normativo, de manera que el legislador se encuentra obligado a elaborar disposiciones claras y precisas, sobre todo cuando se trata de la descripción de conductas que posibilitan la facultad sancionadora del Estado (*ius puniendi*)

Una vez realizado lo anterior, se analizará de forma específica la constitucionalidad de los preceptos *supra* indicados, argumentando que las disposiciones que prevén sanciones administrativas por vejar, maltratar verbalmente a cualquier persona; por la producción de ruidos que por cualquier medio atenten contra la tranquilidad de las personas; impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; usar el espacio público sin contar con autorización, son disposiciones que evidentemente no acotan el ámbito sancionador de la autoridad, por lo que vulneran el derecho y principio referidos.

A. Seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Por ello, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenerse*”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer

leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, como lo es el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite y que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar determinadas y consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán dentro del ámbito del derecho administrativo, de manera que las autoridades que se encuentren encargadas de operar el sistema normativo no incurran en arbitrariedad o discrecionalidad en su aplicación.

Ahora bien, debe precisarse que el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia punitiva.

Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la

emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.⁴

Si bien no escapa al conocimiento de esta Comisión Nacional que el Máximo Tribunal se refiere de manera concreta a la materia penal, resulta importante destacar que el *principio de taxatividad* debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, en la cual se encuentra inmersa la materia cívica y en consecuencia sus sanciones; ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

Bajo esa misma línea, debe precisarse que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también lo son en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.⁵

Por ello, se considera que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que el

⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional-penal, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en el Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 131, del rubro: **"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."**

⁵ Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, Párr. 101

ciudadano pueda ser sancionado, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.⁶

Así, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. De tal manera, el mandato de *taxatividad* supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.⁷

Ello viene a significar que el *principio de taxatividad* resulta de suma relevancia para atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que lo anterior no significa que para salvaguardar el referido principio el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado en lo tocante a castigar el ultraje, el cual al resultar muy abierto y posibilitar la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, fue considerado violatorio del *principio de taxatividad*.

En el presente apartado se argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad al prever infracciones por producir ruidos por cualquier medio que provoque molestia o altere la tranquilidad de las personas, dado que ello no permite que los gobernados tengan plena certeza de qué tipo de conductas son las que se consideran reprochables conforme a la ley.

⁶ *Ibíd.*, párr. 103.

⁷ Tesis de Jurisprudencia 1ª./J.54/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, p. 131, de rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLE DESTINATARIOS**".

Para una mayor claridad en el desarrollo de este concepto de invalidez, se dividirá en dos apartados, en atención a la conducta que actualiza la hipótesis de la imposición de la multa.

B. Inconstitucionalidad de las normas que establecen sanciones por vejar, maltratar verbalmente y por realizar actos que puedan genera temor o pánico colectivos.

El artículo 26, fracción I, en la porción normativa “o verbalmente” de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, no permiten a las personas tener conocimiento suficiente de las conductas que podrían ser objeto de sanción por las o los Jueces Cívicos locales, en caso de exteriorizar una manifestación o idea pudiera constituir una presunta vejación o maltrato verbal.

Si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que el diseño normativo debió ser de tal manera cuidadoso a fin de respetar los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, del derecho a la seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

En ese sentido, de un análisis de las normas controvertidas, resulta evidente que permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción ante la o el Juez Cívico de la Ciudad de México, si es calificado como ofensivo o molesto para cualquier persona de la sociedad.

Así, el artículo impugnado, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una indeterminación carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad cívica competente determine discrecionalmente las hipótesis en las cuales el sujeto incurre en una vejación, o maltrato verbal, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la configuración de la conducta susceptible de ser sancionada permite un amplio margen de discrecionalidad, pues ello se sustenta

en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en el parámetro de tolerancia de una persona para que se considere agredida o molestada por otro sujeto. Para que ello ocurra, se requiere que el individuo valore si se le ha causado una afectación, lo cual resulta variable e indeterminado para todas las personas.

Es decir, en el caso de artículo 26, fracción I, en la porción normativa “o *verbalmente*”, la disposición hace punible el hecho de vejear o maltratar verbalmente a una persona.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las expresiones que están excluidas de protección constitucional son aquellas absolutamente vejatorias, entendiendo como tales las que sean:

- (i) ofensivas u oprobiosas, según el contexto; e
- (ii) impertinentes para expresar opiniones o informaciones según tengan o no relación con lo manifestado.

Así, en torno al primer requisito en comento, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ya ha establecido que si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, tampoco veda expresiones que puedan resultar inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias.⁸

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, pronunció importantes planteamientos con relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas:

⁸ Tesis 1a. CXLIV/2013 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, p. 557, del rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LAS EXPRESIONES OFENSIVAS U OPROBIOSAS SON AQUELLAS QUE CONLLEVAN UN MENOSPRECIO PERSONAL O UNA VEJACIÓN INJUSTIFICADA.**

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en el que se aplica para determinar si es que el grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.
- Si las precisiones de la norma punitiva resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualizan el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.
- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio, propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.⁹

En congruencia con lo anterior, se estima que el legislador local, en aras de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica, debió ser de tal forma cuidadoso en el diseño normativo, de manera que precisara, de forma acotada, qué es lo que debe entenderse por vejarse o maltratar verbalmente a una persona. Es decir, debió delimitar los alcances de la norma sancionadora, de forma que no se deje a discreción de los operadores jurídicos dotar de contenido a la misma.

Asimismo, en el caso 28, fracción IX, en la porción normativa “*o que puedan producir*”, el numeral establece una sanción por hechos futuros de realización incierta, que no tienen un impacto en el mundo fáctico.

En efecto, del análisis, del precepto se desprende que una de las infracciones contra la seguridad ciudadana es llamar o solicitar los servicios de emergencia,

⁹ Sentencia pronunciada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 2255/2015, del 07 de marzo de 2016, p. 34.

que constituyan falsas alarmas de siniestros que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos.

Como se desprende de lo anterior, la norma ya sanciona las conductas que tienen como resultado la producción del temor o pánico colectivos. Sin embargo, la disposición también pretende sancionar las acciones que puedan producir — sin que lleguen a hacerlo— temor o pánico colectivos.

En otros términos, la norma referida, sujeta la imposición de una infracción, a un probable resultado material, es decir, a una mera expectativa de efectos de las conductas; circunstancia que no dota de seguridad jurídica a los gobernados, mismo que al igual que los supuestos anteriores, se condicionan a la valoración subjetiva de las personas receptoras y probables afectadas.

Por tales razones, ese tipo de normas que establecen un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas que pudieran actualizar y que sean susceptibles de sancionar, devienen en inconstitucionales por transgredir el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En este orden, las conductas previstas en las normas impugnadas en el presente apartado, carecen de delimitación, pues se encuentran sujetas a la valoración subjetiva o personalísima que le dé la persona receptora de las conductas, por lo tanto, no permiten al destinatario de la norma determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción, por lo cual ese Alto Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad.

C. Inconstitucionalidad de las normas que establecen sanciones por la producción de ruidos.

Por cuanto hace al artículo 27, fracción III de la Ley de mérito, que impone una multa por la producción de ruidos que notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas o representen un posible riesgo para la salud, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, así como de la realización de cualquier tipo de actividad en el espacio público y privado, necesariamente trae aparejada la emisión de ruidos que la autoridad puede

estimar como notoriamente atentatorios contra la tranquilidad o salud de las personas.

Cabe destacar que la norma que se impugna, indica que una infracción contra la tranquilidad de las personas la constituye el producir ruidos, por cualquier medio “que notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas o representen un posible riesgo para la salud”, lo cual implica necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación de la norma se abre desproporcionadamente pues en ese tenor cualquier ruido sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

Es decir, lo que puede resultar una afectación evidente a la tranquilidad de una persona no implica que lo sea para todas, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo. Así, en el caso concreto la norma que se impugna en este medio abstracto de constitucionalidad tiene un espectro de aplicación muy amplio, que puede redundar incluso en la afectación de derechos como la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que, bajo los esquemas ya descritos, puede ser utilizada para reprimir una protesta social.

En efecto, el legislador de la Ciudad de México debió establecer parámetros objetivos que permitieran a los operadores jurídicos determinar qué tipos de ruidos pueden resultar molestos o pueden causar un daño a la salud de terceros.

A guisa de ejemplo, el creador de normas local pudo haber establecido una escala de decibeles para medir la potencia de los sonidos emitidos, y con base en dichos parámetros identificar objetivamente aquellos que causen las afectaciones señaladas.

Al no haberlo hecho, la norma que se somete a control constitucional permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que permite que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de manifestación de ideas sea susceptible de una sanción cívica-administrativa.

En suma, se colige que el legislador de la Ciudad de México estableció sanciones por infracciones cívicas de forma ambigua, imprecisa y excesivamente amplia, situación que implica incertidumbre para los gobernados, pues las normas impugnadas no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición, que además, por su carácter subjetivo de apreciación, puede redundar en restricciones arbitrarias y por tanto hacer nugatorios otros derechos fundamentales, particularmente la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas, por lo cual ese Alto Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad.

D. Inconstitucionalidad de la norma que sanciona el uso del espacio público.

El artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, establece como infracción en contra de la seguridad ciudadana, usar el espacio público sin contar con autorización que se requiera para ello.

A juicio de esta Comisión Nacional, lo anterior disposición resulta contraria al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, toda vez que la conducta sancionable es muy amplia, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.

Ello, si se atiende a la definición legal contenida en la propia ley impugnada, que prevé que por “espacio público” se entiende el conjunto de bienes de uso común destinados a la generación y fomento de la interacción social, o bien, que permitan el desarrollo de las personas.¹⁰

En ese sentido, sancionar el uso del espacio público sin autorización, como lo hace la disposición impugnada, deviene en una norma indeterminada en perjuicio de las personas ya que da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuando se actualiza la hipótesis legal y que deja

¹⁰ Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

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

en incertidumbre a los usuarios de dichos espacios que, por definición, son de uso común, ya que tampoco tendrán la seguridad de saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.

En esa virtud, dicha norma, al generar un amplio margen de apreciación, y no acotar las conductas que pudieran actualizarse y que sean susceptibles de ser sancionadas, son inconstitucionales ya que transgreden el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad

E. Inconstitucionalidad de la norma que sanciona por alterar el orden.

En un sentido similar a la anterior disposición analizada, es la porción normativa "*Alterar el orden*" de la fracción X del artículo 28 de la ley controvertida, ya que constituye como infracción que las personas que de alguna manera realicen conductas que alteren el orden, lo que tampoco permite que los sujetos tengan conocimiento suficiente de cuáles son las conductas que serán susceptibles de sanción por las autoridades, toda vez que se trata un término subjetivo, que permite que de manera arbitraria la autoridad sancionadora determine lo que se va a entender por aquél.

Lo anterior es así en virtud de que, dado que el concepto de "orden" es abstracto e indefinido por la norma, así como atendiendo a su mutabilidad y cambio constante desde una perspectiva social y de persona a persona, su determinación no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo, sino que debe quedar plenamente establecida la medida y alcance de los mismos, para poder ser susceptibles de constituir restricciones legítimas.

En este sentido, lo que puede resultar para una persona como una alteración del orden, no implica que lo constituya para otras, por lo cual, en el caso concreto la porción normativa impugnada contiene un espectro de aplicación demasiado amplio, en detrimento de la seguridad jurídica de las personas.

Por lo tanto, la porción normativa que se combate, al contener un término susceptible de valoraciones subjetivas, dejan al arbitrio de la autoridad la

determinación de la conducta sancionable, en una clara contravención al principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica de las personas, es decir, “saber a qué atenerse”.

F. Inconstitucionalidad de la norma que sanciona a las personas que no necesariamente cometieron un ilícito.

El artículo 28, fracción IX, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, establece como una de las infracciones contra la seguridad ciudadana, llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos.

Sin embargo, dispone que la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dicha disposición transgrede el principio de presunción de inocencia, ya que la persona sancionada podría no haber sido quien realizó la conducta ilícita.

Es decir, en términos de la disposición impugnada, se sanciona a la persona titular de una línea telefónica desde donde se haya realizado una llamada para solicitar servicios de policía, ambulancias, bomberos, entre otros, que constituyan falsas alarmas sobre la efectiva necesidad de esos servicios, sin que se tenga plena seguridad de su responsabilidad.

Sobre el particular, es necesario tener en cuenta el criterio adoptado por ese Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 200/2013, en el cual sostuvo que, el principio de presunción de inocencia debe interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional.¹¹

¹¹ Jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, Pág. 41, del rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES**

En ese sentido, debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado. Por esa razón el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de presunción de inocencia de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

No obstante, lo anterior, en términos de la Ley de Convivencia Cívica para la Ciudad de México, específicamente en su artículo 28, fracción IX, se permite sancionar a las personas de las cuales no se ha acreditado la comisión de una infracción, sólo por el hecho de ser titulares de la línea telefónica desde donde se realizó una falsa solicitud de servicios de emergencia, lo que evidentemente resulta contrario al principio de presunción de inocencia.

En tal virtud, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez de la porción normativa impugnada en este apartado, a fin de que se respeten los derechos humanos de las personas que, sin ser responsables de una infracción, la ley califica de este modo.

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

APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

El artículo 53, segundo párrafo de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México transgrede el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, violación que se traslada al principio de interés superior de la niñez, en virtud de que permite la detención de menores por el lapso de dos hasta seis horas de manera injustificada.

Con la finalidad de tener clara la norma tildada de inconstitucional e inconveniente, se estima pertinente transcribir el artículo 53, párrafos primero y segundo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, el cual establece textualmente lo siguiente:

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

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

De la lectura de la norma transcrita cuya invalidez se reclama, se concluye que prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso desde dos y hasta por seis horas, sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en estado de incertidumbre.

Es imperante destacar el reconocimiento de estos derechos y principios de la niñez y adolescencia que hace el Estado Mexicano en la Norma Suprema, los cuales se encuentran contemplados en su artículo 4º, párrafo noveno, que a la letra establece:

*“Artículo 4o. ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del **interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.** Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ...”*

Ahora bien, retomando lo dispuesto en el artículo 1º de la Norma Fundamental¹² a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, por el cual se constituyó el denominado bloque de constitucionalidad, es oportuno mencionar que el 26 de enero de 1990, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el día 20 de noviembre del año de 1989, en la Ciudad de Nueva York.

La citada Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el día 19 de junio del año de 1990, y finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 25 de enero de 1991.

Con la finalidad de precisar la importancia del interés superior de la niñez, conviene transcribir lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, de la Convención en comento, que a la letra establece:

*“Artículo 3 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
(...)”*

¹² Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Por su parte, la Constitución Federal estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de niños, niñas y adolescentes, a fin de establecer los parámetros sobre los cuales las autoridades, en todos los órdenes de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus normas, así como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.¹³

En uso de la facultad constitucional aludida, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece en su artículo 1, fracción II,¹⁴ que el objeto de ese ordenamiento será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Debe recalcar que, dicha Ley General tiene como pilar fundamental, la protección del interés superior de la niñez, pues mandata que dicho principio debe ser considerado de manera primordial en cualquier toma de decisión por parte de las autoridades. Tal imperativo se contiene en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, del ordenamiento general aludido, el cual a la letra establece:

“Artículo 2. ... El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida

¹³ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan 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 niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

¹⁴ Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto: (...)

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

(...)

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. ...”.

Conforme a lo anterior, resulta claro que la Ley General en la materia, emitida por el Congreso de la Unión, contiene, por mandato constitucional, todos los principios y normas que deben observarse por todas las autoridades dentro del territorio nacional a fin de proteger el interés superior de los menores de edad y cumplir con los tratados internacionales en la materia.

En esa línea de ideas, de los preceptos mencionados se colige que el principio del interés superior de la niñez se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano cuando se involucren a menores de edad, el cual implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

De esta manera, es imperioso que todas las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se le involucre a menores de edad tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral.

En ese sentido, el principio del interés superior de los menores de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

Las consideraciones anteriores fueron recogidas dentro de la tesis de jurisprudencia de clave P./J. 7/2016, Décima Época, materia constitucional, del

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, de rubro siguiente: “**INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.**”

En dicho criterio jurisprudencial, se estableció que tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de los menores de edad, debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de los menores de edad en todo momento.

Apuntado lo anterior, es necesario traer en cita el derecho humano de la niñez que se contiene en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“Los Estados Partes velarán por que:

(...)

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

De la norma internacional transcrita, en la parte que se resalta, se advierte que la detención de menores de edad se realizará de conformidad con la ley, utilizándose únicamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

Estos lineamientos convencionales no fueron observados por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, pues fue omiso en tomar en cuenta el interés superior de la niñez al crear y emitir el precepto controvertido, atendiendo al desarrollo integral que debe procurar el Estado para los menores de edad. Ello, en virtud de que el artículo impugnado permite, en primer término, la detención de niños, niñas y adolescentes que sean considerados probables infractores por un plazo, como regla general, de dos horas, las cuales se podrán prorrogar hasta

por cuatro horas más y, en caso de no acudir se nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, para así proceder a determinar su responsabilidad.

Asimismo, se vulnera concretamente el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño, pues el precepto convencional en comento prescribe que las detenciones se realizarán con arreglo a la ley, remitiéndonos a ésta para verificar los supuestos y condiciones que deben cumplirse para poder llevar a cabo la detención de un menor, la cual, en ningún caso, deberá ser arbitraria.

Apuntado lo anterior, como se abordó en párrafos previos, en el orden jurídico mexicano, por mandato constitucional, contamos con una Ley General en materia de derechos de menores de edad, emitida por el Congreso Federal, cuyo objeto es establecer los parámetros generales para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos que reconoce la Constitución General y los tratados en la materia, en aras de proteger el interés superior de la niñez, y cuya jerarquía normativa es de grado superior, por lo que deberá ser observada en todos los órdenes de gobierno.

Lo anterior es así, dado que el Poder Reformador de la Constitución otorgó la facultad al Congreso de la Unión de distribuir competencias en los tres órdenes de gobierno y que además tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales.¹⁵

Una vez expuesto lo anterior, para evidenciar la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma controvertida, se estima pertinente acudir a lo

¹⁵ Tesis aislada P.VII/2017, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, abril de 2017, p. 5, de rubro: “**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**”

dispuesto en el artículo 85¹⁶ de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establece: “...*en aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente. Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ...*”.

Al respecto conviene precisar, que si bien, el precepto citado de la Ley General hace referencia a la prohibición de retención o privación de libertad por la comisión de delitos y a la subsecuente obligación de dar aviso a la Procuraduría de Protección competente de manera inmediata, la interpretación de dicha norma debe ser armónica y extensiva al ámbito administrativo, sobre todo cuando se permite la retención de niñas, niños y adolescentes por la posible comisión de una falta administrativa.

En ese orden de ideas, el precepto impugnado resulta contrario al parámetro de control de regularidad constitucional al no ajustarse a la Ley General la cual prohíbe en todo caso que los menores de edad puedan ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito, prohibición legal que es de observancia para todas las autoridades tanto federales como locales y municipales, por virtud del mandato constitucional que prevé su emisión a cargo del Congreso de la Unión.

¹⁶ Artículo 85. En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente. Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

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

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

Por lo anterior, tomando en cuenta que la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso b), prevé una remisión expresa a la ley de cada Estado Parte, disponiendo que la detención de menores se deberá llevar a cabo de conformidad con la ley nacional y atención a los parámetros establecidos por la Convención; luego, si la Ley General prohíbe en todo caso que sean detenidos, retenidos o privados de su libertad por la probable comisión o participación en un ilícito penal; entonces el dispositivo impugnado resulta contrario a los estándares de la norma internacional aludida.

Asimismo, la norma controvertida de la ley de la Ciudad de México referida, dispone que la detención es una regla general, sin establecer los casos especiales o gravosos en los que proceda la detención o retención de menores, lo cual demuestra el incumplimiento del estándar internacional que prescribe que la detención será una medida de último recurso de aplicación frente a las infracciones que pudieren cometer los menores de edad.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la ley controvertida no se refiera a delitos, sino a faltas administrativas, toda vez que éstas se encuentran inmiscuidas dentro del derecho administrativo sancionador, al cual le resultan aplicables los principios que rigen al derecho penal, toda vez que ambas son una manifestación reactiva frente a conductas ilícitas o prohibidas por parte del Estado en el ejercicio su potestad punitiva.¹⁷

Además, es dable aplicar de manera prudente las máximas que rigen al derecho penal, en razón de que entre éste y el derecho administrativo sancionador existe similitud en cuanto a que ambos tipos de normas contemplan una conducta reprochable, un procedimiento seguido en forma de juicio para determinar su comisión y, finalmente, tienen como consecuencia una sanción reactiva frente a la conducta antijurídica, lo cual encuentra sustento en el criterio establecido por

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”**

la Primera Sala de Alto Tribunal 1ª.XXXV/201726¹⁸, aplicable por analogía y en atención al principio pro persona a fin de garantizar la máxima protección de la niñez.

Por lo anterior, ha quedado evidenciado que el artículo 53, párrafo segundo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, resulta contrario a los derechos humanos de la niñez, particularmente el previsto en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño, y, en consecuencia, al principio de interés superior de la niñez contenido en el artículo 4o. de la Constitución General.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida y modificada mediante los decretos publicados en fecha 07 de junio de 2019, en la Gaceta Oficial de la referida entidad federativa.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de

¹⁸ Tesis aislada 1ª.XXXV/2017, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, marzo 2017, pág. 441, de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.”**

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; (...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Esta acción se identifica con los objetivos “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a

todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con las metas “10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” y “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad, interés superior de la niñez y presunción de inocencia cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza la plena certeza en la ley de todas las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las personas tengan la plena certeza de los alcances de las normas, para un efectivo respeto al derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad, de interés superior del menor y de presunción de inocencia como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible.

Es así como las disposiciones impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la expedición de normas que generan incertidumbre dando paso a la actuación arbitraria de la autoridad, sobre normas imprecisas y ambiguas en la aplicación de infracción, sobre el pleno respeto a los derechos humanos de seguridad jurídica, y a los principios de legalidad, principio del interés superior de la niñez y de presunción de inocencia.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno). Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.¹⁹ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²⁰ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 07 de junio de 2019 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley de Cultura Cívica para la Ciudad de México y el Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 del Decreto por el que se expidió la ley de referencia. (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

¹⁹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

²⁰ **“Artículo 11.** (...) 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. (...)”

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 08 de julio de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS