

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Ciudad de México, a 12 de diciembre de 2022.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco, expedida mediante Número 28850/LXIII/22 publicado el 12 de noviembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada 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 Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI. Competencia.....	3
VII. Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX. Introducción. ....	5
X. Conceptos de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	6
B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	8
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	22
ANEXOS .....	23



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado de Jalisco.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto Número 28850/LXIII/22 publicado el 12 de noviembre de 2022, en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

**VI. Competencia.**

Esa 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 12 de noviembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 13 del mismo mes y año al lunes 12 de diciembre de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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 facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

---

<sup>2</sup>“ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**ÚNICO.** El ordenamiento controvertido transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que prevé un sistema para la prevención, detección oportuna, tratamiento y atención integral de las adicciones con el fin de preservar la salud e integridad de las personas que es distinto y contrario al establecido en la Ley General de Salud.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones del Estado de Jalisco.

Lo anterior ya que, a juicio de este Organismo Nacional el ordenamiento impugnado instaura un sistema de atención de las adicciones que se aleja e incluso contrapone al diseñado en la Ley General de Salud, configurando así una transgresión del derecho fundamental de seguridad jurídica y del principio de legalidad, reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente, se expondrán los argumentos por los cuales se demuestra la inconstitucionalidad del ordenamiento cuestionado.

#### **A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.**

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección 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.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará 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.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

En ese sentido, es claro que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

### **B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.**

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establece un sistema de atención a las adicciones diferenciado y contrario al previsto en la Ley General de Salud y, por ende, contraviene a la propia Constitución Federal.

Sin embargo, previó al desarrollo de los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado, es indispensable hacer una acotación en torno a la regulación de adicciones dentro del orden jurídico vigente.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, cuarto párrafo, y 73, fracción XVI, de la Norma Fundamental, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para expedir la regulación 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.

En cumplimiento a dicha previsión constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Salud, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 1984.

Dicha norma general reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona, en los términos del artículo 4º de la Constitución Federal, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Asimismo, se aplica en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Con base en lo anterior, para definir a qué nivel de gobierno corresponde regular un aspecto del orden jurídico nacional, es requisito indispensable partir del régimen competencial establecido en la Constitución Federal, lo que significa, en otras palabras, que ese ordenamiento es el primer referente normativo al que se debe acudir para emprender el análisis sobre qué nivel de gobierno tiene la facultad para regular una cuestión específica.

Ahora bien, conforme al artículo 13, letra C, de la Ley General de Salud es competencia concurrente entre la Federación y las autoridades federativas la prevención del consumo de narcóticos y atención a las adicciones.

En ese tenor, el Capítulo VII del Título Tercero de la Ley General de Salud regula lo relativo a salud mental, que incluye la atención y prevención de adicciones.

Particularmente, el artículo 72 ter de la citada ley marco establece que la atención de las adicciones del comportamiento comprende – de conformidad con el diverso 33 – las siguientes actividades:

- Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica.
- Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno.

- De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a optimizar las capacidades y funciones de las personas con discapacidad.
- Paliativas, que incluyen el cuidado integral para preservar la calidad de vida del paciente, a través de la prevención, tratamiento y control del dolor, y otros síntomas físicos y emocionales por parte de un equipo profesional multidisciplinario.

Por otra parte, el diverso 73 de la norma marco determina que los servicios y programas en materia de adicciones deberán privilegiar la atención comunitaria, integral, interdisciplinaria, intercultural, intersectorial, con perspectiva de género y participativa de las personas desde el primer nivel de atención y los hospitales generales.

Asimismo, indicado precepto prevé que la Secretaría de Salud, las instituciones de salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con las autoridades competentes en cada materia, fomentarán y apoyarán, entre otras cosas, la implementación estratégica de servicios de atención de adicciones en establecimientos de la red integral de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud, que permita abatir la brecha de atención.

Por su parte, el artículo 74 de la Ley General de Salud determina que, para garantizar el acceso y continuidad de la atención de la salud mental y adicciones, se deberá de disponer de establecimientos ambulatorios de atención primaria y servicios de psiquiatría en hospitales generales, hospitales regionales de alta especialidad e institutos nacionales de salud.

Además, dicho precepto normativo establece que, para la eliminación del modelo psiquiátrico de aislamiento, no se deberán construir más hospitales monoespecializados en psiquiatría; y los actuales hospitales psiquiátricos deberán, progresivamente, convertirse en centros ambulatorios o en hospitales generales dentro de la red integrada de servicios de salud.

En suma, la Ley General de Salud establece un sistema de atención de las adicciones que será proporcionado por las propias instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, y cuyo internamiento será el último recurso terapéutico y con el consentimiento de la persona involucrada.

Ahora, tal como se afirmó *supra*, el modelo previsto en la Ley impugnada se encuentra diseñado de modo tal que admite que la atención de las adicciones sea en centros de atención monoespecializados, cuya atención a pesar de que pretende ajustarse a la Ley General de Salud ello no acontece.

En esta tesitura, el sistema de prevención, atención integral y erradicación de las adicciones desvirtúa y contradice el mandato constitucional desarrollado por la Ley General de Salud.

Para demostrar lo anterior, primeramente, debe examinarse el contenido normativo del ordenamiento controvertido, para ello y derivado de su extensión se destacará la esencia normativa del mismo en los siguientes términos:

- **Enfoque.** De derechos humanos y perspectiva de género.
- **Objetos.** De conformidad con el artículo 1 de la Ley impugnada son nueve los objetivos a saber:
  - Coadyuvar en la prevención, detección oportuna, tratamiento y atención integral para el combate de las adicciones con el fin de preservar la salud e integridad de las personas.
  - Preservar el derecho a la sana convivencia familiar, desarrollo armónico de sus integrantes, el de esparcimiento saludable de los jóvenes y la armonía social.
  - Propiciar la coordinación entre las distintas entidades y organismos competentes, públicos y privados, para el desarrollo e implementación de programas de prevención, mediante el empleo de elementos didácticos propios, en función del grupo social objeto.
  - Implementar medidas y acciones que tiendan a prevenir, concientizar, detectar, y erradicar el consumo de sustancias que dañen, deterioren y pongan en riesgo la salud, la calidad y las expectativas de vida de las personas.
  - Propiciar el acceso de los habitantes del estado con problemas de adicción a los servicios de atención, tratamiento y rehabilitación especializados.
  - Establecer las directrices para el funcionamiento de los centros destinados a la rehabilitación y el tratamiento de las personas con problemas de adicción.
  - Impulsar el financiamiento público y privado para la atención y tratamiento integral de personas en los centros, cuando se encuentren vulnerables y sin ningún apoyo familiar.

- Promover la participación social como un factor de corresponsabilidad en la prevención y erradicación del consumo de sustancias psicoactivas, para eliminar la discriminación hacia las personas con consumo de dichas sustancias, favoreciendo el libre desarrollo de su personalidad y el ejercicio de sus derechos.
  - Delinear las bases de política pública en materia de atención integral que el Gobierno del Estado y los Municipios realicen en materia de prevención, tratamiento y control de las adicciones, así como la integración de las personas, con irrestricto respeto a los derechos humanos y que atiendan las necesidades diferenciadas en función del género; mismos que se orientaran a promover la participación coordinada interinstitucional de los tres órdenes de gobierno con la participación activa de la sociedad organizada.
- **Definiciones.** De las distintas conceptualizaciones que prevé el diverso 2 del ordenamiento reclamado, se resaltan las siguientes, ya que son trascendentales en la integración del modelo en estudio:
- **Adicción:** es una enfermedad física y psicoemocional que crea una dependencia o necesidad del consumo reiterado de sustancias, como un fármaco, alcohol, tabaco o cualquier tipo de estupefaciente, psicotrópico o vegetales que determina la Ley General de Salud.
  - **Atención Integral de consumo de sustancias psicoactivas:** son todas las acciones sociales y sanitarias necesarias de corto, mediano y largo plazo, que contribuyen en mejorar la calidad de vida y las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de las personas con consumo de sustancias psicoactivas, para contrarrestar las afectaciones en los aspectos familiar, laboral, social, económico, legal y físico.
  - **Centros de Atención Integral (CAI):** Son instituciones públicas o privadas especializadas en adicciones, de carácter público, privado o social, fijos o móviles, cualquiera que sea su denominación, que proporcione servicios para la atención específica de personas con consumo perjudicial o adicción a sustancias psicoactivas, y que, en cualquier caso, operan bajo un modelo de atención profesional, de ayuda mutua o mixto.
  - **Persona con consumo de sustancias psicoactivas:** la personas que consume sustancias psicoactivas ocasional o de manera continua, con variación en las cantidades y consecuencias individuales y colectivas, que conlleva a la adicción y dependencia de las mismas.
  - **Registro Estatal:** Registro Estatal de los CAI que operan en materia de adicciones en el estado de Jalisco.

- **Sustancia psicoactiva:** es la sustancia que altera algunas funciones mentales y a veces físicas, que al ser consumida reiteradamente tiene la posibilidad de dar origen a una adicción. Esos productos incluyen las sustancias, estupefacientes y psicotrópicos clasificados en la Ley General de Salud, aquellos de uso médico, los de uso industrial, los derivados de elementos de origen natural, los de diseño, así como el tabaco y el alcohol.
  - **Tratamiento:** es el conjunto de acciones que tienen por objeto conseguir la abstinencia o, en su caso, la reducción del consumo de las sustancias psicoactivas, reducir los riesgos y daños que implican el uso o abuso de dichas sustancias, abatir los padecimientos asociados al consumo e incrementar el grado de bienestar físico, mental y social, tanto del que usa, abusa o depende de sustancias psicoactivas, como de su familia.
- **Autoridades competentes.** La Secretaría de Salud jalisciense, los municipios, el Consejo Estatal y los consejos municipales Contra las Adicciones, así como de sus atribuciones, y la integración del Consejo Estatal Contra las Adicciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 al 9 del ordenamiento reclamado.
- **Regulación de la Prestación de los Servicios.** De acuerdo con el Capítulo IV de la Ley cuestionada (artículos 10-21).
- **Atención.** Toda persona con problemas de consumo de sustancias psicoactivas tendrá derecho a recibir tratamiento en un CAI público o privado o por instituciones de salud públicas o privada<sup>3</sup>.
  - **Tratamiento.** No será considerado un castigo para la persona usuaria, sino que deberá ser tratada como una persona que padece una enfermedad incurable, progresiva y mortal, respetando sus derechos fundamentales.
  - **Tratamiento de menores de edad.** Cuando se trata de niñas, niños y/o adolescentes recibirán tratamiento en los CAI exclusivos para dicho sector de la población o en aquellos que cuenten con espacios adecuados y separados de las personas adultas; asimismo dicho tratamiento será acorde a su edad, bajo el consentimiento por escrito de quien ejerce la patria potestad, del representante legal o tutor y se avisará a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes local<sup>4</sup>.
  - **Modelos de operación de los CAI.** Los CAI podrán operar bajo los modelos de atención profesional, ayuda mutua o mixto<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Véase los artículos 10 y 11 de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco.

<sup>4</sup> Véase los numerales 13 y 14 de la Ley controvertida.

<sup>5</sup> Véase los artículos 15 al 18 del ordenamiento impugnado.

- **Autorización de los CAI.** Para la constitución de los CAI se deberá observar lo previsto en las normas oficiales mexicanas aplicables, así como lo previsto en el ordenamiento controvertido<sup>6</sup>.
- **Funcionamiento de los CAI.** Para el funcionamiento de los CAI deberán contar con certificado de funcionamiento y estar en el Registro Estatal, asimismo, la ley impugnada establece las obligaciones que deben de cumplir; asimismo dichos CAI podrán ser residenciales o no residenciales y en atención a dicha característica podrán brindar diversos servicios, los cuales deberán ajustarse a las pautas prevista en el ordenamiento controvertido, contar con expedientes que se ajusten a las normas oficiales mexicanas aplicables y cumplir con cierta estructura física<sup>7</sup>.
- **Ingreso de las personas usuarias a los CAI.**
- **Tipos de ingresos.** voluntario, involuntario y obligatorio<sup>8</sup>.
  - **Permanencia.** La permanencia de la persona usuaria en el CAI deberá ser voluntaria, salvo excepciones previstas en la propia Ley impugnada.
  - **Registro al ingreso.** Al ingreso al CAI el médico realizará una exploración física, un examen de valoración, así como diversos análisis clínicos<sup>9</sup>.
  - **Obligaciones del CAI.** Informar cualquier circunstancia a familiares, representantes legales de la persona usuaria, así como la autoridad competente cuando así lo amerite. Asimismo, en caso de contar con automóviles estos deberán contar con el nombre del centro del que se trate, así como su logo y proporcionar uniformes para cuando salgan las personas usuarias sean identificadas<sup>10</sup>.
- **Derechos de las personas usuarias.** Previstos en el diverso 68 del ordenamiento reclamado, entre otros, el relativo a recibir información completa y accesible sobre el proceso del tratamiento que seguirá y sobre su condición, a recibir visitas, entre otros.
- **Tratamiento.** El método de tratamiento deberá ser eficaz y atender a las necesidades particulares de cada persona usuaria; deberá incluir la participación de su familia con psicoterapia grupal o individual; contar con una alimentación balanceada, entre otras características<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Véase los diversos 23 al 32 de la Ley reclamada.

<sup>7</sup> Véase los numerales 33 al 43 de la Ley controvertida.

<sup>8</sup> Véase los artículos 47, 49 al 57, de la Ley en comento.

<sup>9</sup> Véase los diversos 58 al 61 del ordenamiento cuestionado.

<sup>10</sup> Véase los artículos 64 al 67 del ordenamiento impugnado.

<sup>11</sup> Véase los artículos 69 al 83 de la Ley reclamada.

- **Egreso de las personas usuarias de los CAI.** El egreso tendrá lugar cuando se haya cumplido el objetivo del tratamiento, traslado a otra institución, a solicitud de la persona usuaria, de sus familiares o por autoridad competente y por defunción<sup>12</sup>.
- **Reintegración social.** Será obligación de los CAI incorporar en sus programas de trabajo la preparación educativa y capacitación de actividades productivas, en los cuales serán auxiliados por la Secretaría de Educación jalisciense, e incluso podrán participar empresas, industrias y organizaciones de la sociedad civil en dichos programas<sup>13</sup>.
- **Erradicación de las adicciones.** Se podrán realizar investigaciones en materia de adicciones se sujetará al marco legal y administrativo aplicable, y serán con el fin de diseñar políticas para atenderlas, identificar grupos y factores de riesgo, valorar los resultados y modelos de tratamiento, entre otros<sup>14</sup>.
- **Visitas de verificación.** La Secretaría de Salud local a través de la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios realizará visitas periódicas de verificación a los CAI con el fin de valorar el cumplimiento de las normas aplicables a dichos centros<sup>15</sup>.
- **Recursos y subsidios.** El Ejecutivo local otorgará atención a aquellas personas cuya condición económica no les permita pagar su tratamiento, asimismo los CAI dependientes de la Secretaría de Salud y del Consejo locales contarán con apoyo psicoterapéutico a las personas usuarias<sup>16</sup>.
- **Régimen de sanciones.** El ordenamiento impugnado prevé diversas sanciones ante el incumplimiento de éste, las cuales pueden ser amonestación, suspensión provisional del CAI, suspensión y cancelación de recursos, clausura definitiva del CAI y las demás que sean aplicables<sup>17</sup>.

De lo anterior se colige que el Congreso local instauró un modelo para la prevención, atención integral y erradicación de las adicciones que esencialmente descansa en la implementación de centros monoespecializados ya sean públicos o privados, estableciendo las características con las que deben de contar mencionados centros para la prestación de los servicios, las autoridades en cargadas de vigilancia y aplicación del ordenamiento impugnado, la forma de ingreso y egreso de tales

<sup>12</sup> Véase los numerales 84 al 90 del ordenamiento controvertido.

<sup>13</sup> Véase los diversos 91 al 93 de la ley impugnada.

<sup>14</sup> Véase los artículos 94 al 103 del ordenamiento tildado de inconstitucional.

<sup>15</sup> Véase los diversos 104 al 108 del ordenamiento en combate.

<sup>16</sup> Véase los artículos 109 al 111 de Ley en estudio.

<sup>17</sup> Véase los numerales 112 al 131 de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco.

centros de atención, las pautas para la integración del expediente, las valoraciones iniciales que se deben de realizar, así como las sanciones por el incumplimiento de la Ley controvertida.

Ahora bien, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima fundamental resaltar del modelo en estudio aspectos relativos a los tipos de CAI, así como las características de los ingresos a los mismos.

En primer término, conforme a lo previsto por el ordenamiento controvertido se desprenden tres modelos de servicios de atención en los CAI, los cuales son los siguientes:

MODELOS DE ATENCIÓN DE LOS CAI		
Profesional	Ayuda mutua	Mixto
Servicios brindados por profesionales de la salud mediante consulta externa, de urgencias y hospitalización.	Servicios ofrecidos por agrupaciones de personas en recuperación utilizando los programas de ayuda en conjunto para lograr su salud libre de adicciones y su reintegración en la sociedad, en la familia y en el sector productivo.	Servicios consistentes en un tratamiento de ayuda mutua y profesional, con el fin de que complemente su recuperación.

Teniendo en cuenta que los modelos de los CAI pueden ser profesional, ayuda mutua o mixto, estos pueden ser de dos tipos a saber: residencial o no residencial, cuyas características son las siguientes:

CAI <sup>18</sup>	Tipo	Modelo de atención	Servicio
	Residencial	Aquellos que brindan tratamiento a las personas usuarias dentro de sus instalaciones por tiempo considerado necesario.	Profesional Mixto Ayuda mutua

<sup>18</sup> En términos de lo previsto en los artículos 34 al 39 de la Ley controvertida.

	<b>No residencial</b>	Únicamente consulta externa a los usuarios sin internar al mismo.	Profesional	de tratamiento, tiempo de tratamiento. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de urgencias.</li> <li>• Atención ambulatoria</li> </ul>
			Ayuda mutua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de urgencias.</li> <li>• Atención ambulatoria</li> </ul>
			Mixto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de urgencias.</li> <li>• Atención ambulatoria</li> </ul>

De lo anterior se desprende que en el estado de Jalisco la atención integral de las adicciones tendrá lugar en los CAI ya sean públicos, privados o sociales, los cuales podrán adoptar uno de los dos tipos establecidos en el ordenamiento impugnado – residencial o no residencial –, bajo cualquiera de las tres modalidades prevista en la Ley cuestionada – profesional, ayuda mutua o mixto –.

A juicio de esta Institución Nacional el sistema de atención de las adicciones previsto en el ordenamiento controvertido contraviene el previsto en la Ley General de la Salud, pues dicho esquema se encuentra focalizado en la regulación e instauración de instituciones monoespecializadas para ello.

Ello, porque de una interpretación sistemática de los diversos 73, fracción V<sup>19</sup> y 73 Bis<sup>20</sup> de la aludida Ley marco, la prestación de servicios de atención de adicciones será en instituciones que integren el Sistema Nacional de Salud, desde el primer nivel de atención y los hospitales generales, y no así en centros especializados.

<sup>19</sup> “**Artículo 73.** Los servicios y programas en materia de salud mental y adicciones deberán privilegiar la atención comunitaria, integral, interdisciplinaria, intercultural, intersectorial, con perspectiva de género y participativa de las personas desde el primer nivel de atención y los hospitales generales.

La Secretaría de Salud, las instituciones de salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con las autoridades competentes en cada materia, fomentarán y apoyarán:

I. IV. (...)

V. La implementación estratégica de servicios de atención de salud mental y adicciones en establecimientos de la red integral de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud, que permita abatir la brecha de atención;

(...)”

<sup>20</sup> “**Artículo 73 Bis.** Las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud deberán brindar acceso a los servicios de atención de salud mental y por consumo de sustancias psicoactivas, y de adicciones en cumplimiento con los principios siguientes:

(...)”

Consecuentemente, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud expresamente determina que la prestación de servicios para la atención de adicciones y consumo de sustancias psicoactivas será en las propias instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud y no así en centros de atención especializado tal como lo prevé la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco.

Por lo tanto, el Congreso local no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de referencia, pues, tal como se apuntó, contraviene lo dispuesto por la legislación marco, la cual es la única que, por mandato Constitucional, establece las pautas para la regulación en los regímenes locales.

En este punto, este Organismo Constitucional Autónomo no pasa por alto que la propia Ley cuestionada prevé, en su numeral 3, segundo párrafo, que los servicios, términos y modalidades establecidas en el mismo ordenamiento serán de acuerdo con la Ley General de Salud, sin embargo, tal como se ha demostrado el sistema regulado en la legislación impugnada es contraria a lo establecido en la citada Ley marco.

En consecuencia, la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco al instaurar un sistema para la atención de las adicciones contrario al establecido en la Ley General de la Salud vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues a pesar de que la materia regulada en el ordenamiento controvertido es concurrente, ello no conlleva ni habilita al Congreso local para que se ajuste a las pautas de la norma marco.

Por otra parte, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la inconstitucionalidad en que incurre el ordenamiento controvertido no deriva únicamente del sistema de atención integral de las adicciones, mediante la instauración de los CAI, sino también por el esquema de ingreso de las personas con adicciones a dichos centros de atención.

Para evidenciar la citada premisa, es imperante conocer las formas en que será posible el ingreso de las personas con alguna adicción a los CAI, las cuales son las siguientes:

FORMAS DE INGRESOS A CAI		
VOLUNTARIO	INVOLUNTARIO	OBLIGATORIO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es indispensable la presentación de solicitud por escrito de la persona interesada.</li> <li>*Cuando sean personas menores de edad, se requerirá el consentimiento de las madres, padres, representante legal o tutor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la persona que consume sustancias psicoactivas no está en aptitud legal de tomar la decisión de internarse, por lo que un familiar solicitará a autoridad judicial la declaración de incapacidad por causa de embriaguez habitual o toxicomanía.</li> <li>*No será necesaria la mencionada declaratoria cuando se ponga en riesgo la vida o integridad física de la persona o de otras.</li> <li>• Será por el tiempo de 20 días o hasta que el usuario esté en condiciones de tomar la decisión de permanecer o no bajo tratamiento en el centro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando se trate de una persona por incapacidad, por resolución de una autoridad judicial.</li> <li>• Cuando sea por resolución de un juez penal, cuando en una causa criminal se impone como medida de seguridad.</li> </ul>

De lo anterior se desprende que el ingreso a los CAI puede ser voluntario, involuntario u obligatorio, indicada regulación se estima contraria a la establecida en la multicitada Ley General.

Ahora bien, es indispensable precisar que esta Comisión Nacional no soslaya que en el caso del internamiento involuntario el propio ordenamiento impugnado establece que cuando la persona usuaria se encuentre en condiciones de manifestar su voluntad se realizará lo conducente, sin embargo, tal como se apuntó dicha regulación es contraria a la establecida en la Ley General de Salud.

Lo anterior, porque en términos de lo establecido en el artículo 75 Bis, último párrafo de la Ley General de Salud el Congreso federal estableció que las personas con consumo de sustancias psicoactivas, y adicciones es quien debe autorizar tratamiento o internamiento, debe presumirse que todos tienen capacidad de discernir y deberán agotar los esfuerzos para permitir que una persona acepte voluntariamente el tratamiento o el internamiento.

Es decir, de conformidad con la Ley General de Salud se exige necesariamente la manifestación de la voluntad de la persona involucrada, para lo cual las autoridades deberán de tomar las medidas pertinentes para ello y de ningún modo se presumirá que no tienen capacidad para discernirlo.

En esa línea, es indiscutible que la regulación prevista en la referida Ley marco exige el consentimiento de las personas para la determinación de un tratamiento y/o internamiento para la atención de adicciones, exigencia que no se observa en el ordenamiento impugnado.

Contrario a lo establecido en la Ley General de Salud, la legislatura local incluso exige una declaratoria judicial de incapacidad por causa de embriaguez habitual o toxicomanía, es decir, el Congreso local cataloga a algunas personas con adicciones que, dado sus particularidades, son incapaces de adoptar por sí mismas el tratamiento para la atención de la adicción que presente.

Bajo ese tenor, es claro que el modelo instaurado en la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco no impulsa que se agoten todos los medios para lograr que la persona con alguna adicción acepte voluntariamente el tratamiento o el internamiento, por el contrario, incentiva se les desconoce su voluntad, mediante la solicitud de declaratorias judiciales.

Por ende, sí el legislador federal no desconoce la capacidad de discernir de las personas con alguna adicción el Congreso local tenía que ceñirse a los términos de la Ley General de Salud, es decir, dicho órgano legislativo no se encuentra habilitado para modificar el sistema de atención de adicciones o no ceñirse a este en términos de la norma marco.

Por lo anterior, la legislatura local, al inobservar las pautas previstas en la Ley General de Salud al momento de diseñar la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco, reguló de forma diferenciada y contraria a lo previsto por la norma marco, lo que tiene como consecuencia una distorsión del sistema en la materia, generando inseguridad jurídica para las personas destinatarios del ordenamiento controvertido.

Así, esta Comisión Nacional estima que el diseño normativo de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de

Jalisco vulnera el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que establece disposiciones contrarias a la Ley General de Salud.

Finalmente, este Organismo Constitucional Autónomo estima pertinente hacer énfasis en el contenido normativo del artículo 61 de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco, el cual establece que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al ingreso la persona usuaria a cualquier tipo de CAI, se le practicaran diversos análisis clínicos de manera obligatoria, entre ellos el de VIH.

El énfasis a remarcar el contenido normativo el artículo 61 del ordenamiento impugnado es sobre la obligatoriedad de la prueba de VIH, regulación que vulnera el derecho a la intimidad y a la vida privada, ya que representan una intromisión o molestia en el ámbito privado y personal de las personas al constreñirlas a realizarse la mencionada prueba, lo cual también atentan contra su dignidad humana.

Lo anterior, pues conforme a los más altos estándares internacionales que se sustentan en el respeto a los derechos humanos, no resulta acorde a estos que los Estados prevean pruebas obligatorias de VIH.

Ello, pues, tal como lo ha afirmado Naciones Unidas, **el interés de la persona con respecto a su intimidad es especialmente imperioso en el contexto del VIH**, sobre todo por el **carácter agresivo de la prueba obligatoria del VIH** y, en segundo lugar, por el estigma y la discriminación que acarrearán la pérdida de intimidad y confidencialidad si se revela su estado serológico con respecto al VIH. Es por ello que existe interés en proteger esa intimidad de las personas que se encuentran en esa situación, a fin de que las personas se sientan seguras y cómodas al utilizar las medidas de salud pública, tales como los servicios de prevención y atención del VIH<sup>21</sup>.

A lo anterior hay que agregar la importante premisa sobre que el interés de la salud pública **no justifica las pruebas o la inscripción del VIH con carácter obligatorio, salvo en caso de donaciones de sangre, órganos o tejidos en los que no se analiza a la persona sino al producto humano antes de utilizarlo en otra persona.**

---

<sup>21</sup> Cfr. las Directrices Internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos Humanos de Naciones Unidas, párr. 120, visible en el siguiente enlace:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HIVAIDSGuidelines.pdf>

Por lo tanto, el artículo 61 de la ley controvertida es contraria al derecho a la intimidad y a la vida privada, al erigirse como una medida que intrusiva que atenta en contra de la dignidad de las personas.

Mencionada acotación se formuló con el fin de ilustrar que el mencionado artículo vulnera otros derechos fundamentales, sin embargo, al controvertirse todo el cuerpo normativo de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco como un todo al transgredir el derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

Reiterando que, el sistema regulado en la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco al no ajustarse al previsto en la Ley General de Salud, la cual establece las pautas para la regulación en materia de atención de adicciones, se erige como un ordenamiento transgresor del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por las consideraciones expuesta, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco al transgredir el derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

#### **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 del precepto normativo impugnado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

## ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Decreto Número 28850/LXIII/22 mediante el cual se expidió la Ley de Prevención, Atención Integral y Erradicación de las Adicciones en el Estado de Jalisco, publicado el 12 de noviembre del año en curso en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del ordenamiento controvertido.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

**PROTESTO LO NECESARIO**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP**

