

**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:

Artículos 3, 59, fracción XXI, y 131, así como los capítulos VI, denominado “Del Régimen Disciplinario” –que comprende de los artículos 101 al 109–, y VIII, denominado “Comisión de Honor y Justicia” –que comprende de los artículos 116 al 120–, ambos de su Título Décimo, y el Capítulo VIII, denominado “Registro Administrativo de Detenciones”, del Título Décimo Segundo –que comprende de los artículos 148 a 155–, todos de la **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México** expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el 01 de agosto de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Principio de legalidad, particularmente en su vertiente de taxatividad.
- Principio de máxima publicidad.
- Garantía de audiencia.
- Debido proceso.
- Formalidades esenciales del procedimiento.
- Obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

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 01 de agosto de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del viernes 02 al sábado 31 de del mismo mes y año.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para presentar la demanda correspondiente, ésta podrá presentarse al 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, se citan a continuación:

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 por parte de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar la totalidad del orden jurídico 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, la finalidad pretendida consiste en todos los casos es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

La Comisión Nacional busca con estas acciones que las leyes que regulan e inciden en el funcionamiento de las Instituciones de Seguridad Pública tengan el mejor marco regulatorio apegado al bloque de constitucionalidad porque su interés es fortalecer el mismo para que todos los actores que interceden tengan plena certeza jurídica, así como las y los gobernados.

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 para la actuación de las autoridades, que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional –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.

Bajo este contexto, se expidió la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, mediante decreto publicado el 1° de agosto de 2019, para establecer las bases, mecanismos e instrumentos para garantizar la paz y seguridad de las personas que habitan en dicha entidad federativa.

Sin embargo, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la promoción del presente medio de control de la constitucionalidad, somete a

consideración de ese Alto Tribunal la regularidad constitucional de diversas disposiciones que estima, trastocan el régimen constitucional ya que vulneran los derechos a la seguridad jurídica y de acceso a la información, así como el principio de legalidad.

A juicio de este Organismo Autónomo, el Capítulo VIII denominado “Registro Administrativo de Detenciones” del Título Décimo Segundo, que comprende de los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, regula cuestiones relativas al registro de detenciones sin ser la autoridad competente para ello, pues debe recordarse que mediante decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, se reformó el texto de la Norma Suprema para, entre otras cosas, conferir la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la cual fue publicada el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Con lo anterior, la intención del Poder reformador de la Constitución fue establecer un Registro Nacional de Detenciones, y con ello, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de expedir la legislación necesaria, de manera que quedó vedado para las entidades federativas la posibilidad de emitir regulación alguna al respecto.

Contrario a ello, las disposiciones impugnadas de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México establecen previsiones relativas al registro de detenciones, siendo que el Congreso local carece de facultades para legislar sobre la materia.

Esta Comisión Nacional estima que cuando una autoridad, incluso legislativa, actúa sin estar facultada para tales efectos, o lo hace distorsionando el marco normativo establecido, ello tiene como consecuencia una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad.

Por otro lado, se considera que el artículo 131 de la ley local referida contempla una restricción *a priori* de toda la información contenida en la Plataforma de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma,

estableciendo la prohibición expresa para que el público acceda a referido contenido, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, ambos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Es decir, el legislador local estableció el carácter de reservado de todo el contenido que se encuentra en la mencionada plataforma lo que significa que, de manera absoluta, previa, permanente e indeterminada, restringe el acceso a la información, además de prever expresamente la prohibición de su acceso al público, en clara contraposición a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la Constitución Federal.

Esto es, la norma impugnada afecta de modo injustificado y desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención al principio de máxima publicidad, pues invierte la fórmula general que supone este último, toda vez que la totalidad de los datos que obren en poder de las autoridades deben considerarse públicos, salvo las excepciones que son reconocidas por la Constitución General de la República, las cuales deben determinarse de forma casuística, por lo que debe declararse su invalidez.

Por otro lado, en el tercer concepto de invalidez, se señala que el artículo 3 de la ley referida establece la supletoriedad de diversas normas para posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacional y federales, lo cual no puede configurarse de esta forma por las legislaturas de las entidades federativas, toda vez que los ordenamientos que menciona definen el contenido de la ley local sobre ciertos rubros, siendo aplicables en primer lugar respecto de las leyes locales.

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, se hará patente que el legislador, al expedir la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, omitió consignar un procedimiento a través del cual sea posible escuchar a la persona infractora de un deber de disciplina para que se defienda ante las autoridades correspondientes, las cuales están habilitadas para imponer la sanción que proceda, por lo cual vulneran la garantía de audiencia, las

formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso de los miembros de la institución de seguridad local.

Finalmente, en relación con el quinto concepto de invalidez, se desarrollan los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 59, fracción XXI, del ordenamiento combatido, que prevé la descripción de cierta conducta correspondiente al deber disciplinario de los miembros de las corporaciones policiales de la Capital, el cual en caso de no observarse, actualiza la imposición de la sanción correspondiente; no obstante, la disposición fue redactada de manera indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los destinatarios de la norma discernir cuándo incurren en tal hipótesis normativa, por ello, resultan contrarias al principio de taxatividad.

Por tanto, se somete a consideración de ese Alto Tribunal la constitucionalidad de las disposiciones que se impugnan, toda vez que se estima vulneran los derechos humanos aludidos, cuestión que se desarrollará en los siguientes apartados exponiendo los argumentos que sustentan tales consideraciones.

No obstante, lo anterior, este Organismo Autónomo hace un reconocimiento al Congreso de la Ciudad de México por su labor legislativa para establecer las disposiciones necesarias para la operatividad de las instituciones de seguridad pública locales para cumplir con los fines constitucionales que establece el artículo 21 de la Norma Suprema; sin embargo, es fundamental que dicha labor no se aleje del marco constitucional y legal establecido para la integración del Sistema Nacional en materia de seguridad pública.

X. Conceptos de invalidez.

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

En el presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional expondrá los argumentos por los cuales considera que los preceptos controvertidos resultan contrarios al parámetro de regularidad constitucional, bajo la premisa de que el Congreso local no cuenta con habilitación constitucional para legislar en materia de registro de detenciones, ya que dicha facultad se encuentra expresamente concedida de manera exclusiva al Congreso de la Unión, el cual emitió, para tal efecto, la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Por lo tanto, el legislador de la Ciudad de México, que incluyó un capítulo específico en la referida ley, en el que regula un registro de detenciones –no obstante que en algunas ocasiones remite al ordenamiento indicado– carece de competencia para legislar en materia del registro de detenciones en dicha entidad federativa, lo cual constituye una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por ello, en un primer apartado, se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad. Posteriormente, se analizará la incompetencia en que incurre el legislador local al haber emitido normas concernientes a la regulación del registro administrativo de detenciones.

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 y garantizar que las actuaciones de las autoridades generen certidumbre jurídica a los gobernados, de lo contrario se daría pauta a la plena arbitrariedad de los poderes públicos.

A. Seguridad jurídica y principio de legalidad

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 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.

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 establecida de manera expresa en la ley y debe tener como guía, en todo momento y dentro del 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 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, pues es un principio general del 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 reduce 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 su contenido y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de la 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 manera que se verán transgredidos en caso de actualizarse cualquiera de 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.

Como ya se precisó anteriormente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades constitucionalmente establecidas, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento en la Norma Suprema.

En caso contrario, es decir, cuando una autoridad actúa sin estar facultado por las normas, ello se traduce en una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

Siguiendo esa línea argumentativa, es necesario precisar que conforme a nuestro orden jurídico, el sistema competencial que rige el estado federal mexicano prevé en que todo aquello que no están expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias.¹

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

B. Incompetencia para legislar en materia de registro de detenciones

Bajo las premisas anteriores, en este apartado se demostrará que el Congreso de la Ciudad de México, como órgano legislativo local en la Capital, no se encuentra habilitado para emitir las normas generales respectivas para regular las actuaciones registrales en materia de detención de personas.

En primer término, debe destacarse que el 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción

¹ “**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.²

Por ello, con la finalidad de adecuar el marco normativo al nuevo texto constitucional, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal para establecer la **facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones**, como se desprende de lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

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

Así, en ejercicio de esa atribución, el 27 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, ordenamiento que tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectúe la detención de personas por la autoridad.

El fin que persiguió el Poder Reformador con la mencionada reforma fue facultar al Congreso Federal para emitir la ley nacional respectiva, que regulara la integración del mencionado registro. Así, con la difusión oficial de la referida ley, cuyo objeto es la integración y funcionamiento del Registro Nacional correspondiente, se establecieron los procedimientos que garantizan el control y

² Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

seguimiento sobre la forma en que se efectúa la detención de personas por las autoridades competentes.

Dicha Ley Nacional establece que el Registro consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente, y que dicho Registro será administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.³

Asimismo, dispone que la Secretaría de Seguridad Pública es la instancia encargada de la administración y operación del Registro, y tiene, entre otras facultades:

- Administrar, manejar, almacenar, concentrar, interconectar y conservar la información que deba integrarse al Registro y que sea proporcionada por las instituciones de seguridad pública.
- Requerir a las instituciones de seguridad pública la información relacionada al Registro.
- Establecer un padrón de sujetos obligados que cuenten con claves de acceso para la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información en el Registro.

Igualmente, establece algunas obligaciones para los sujetos obligados en la materia:

- Se entiende por sujetos obligados al servidor público que por motivo de su empleo, encargo o comisión intervenga en la captura, ingreso, envío,

³ “**Artículo 3.** El Registro consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. Dicho Registro será administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.”

recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro.

- Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad.
- El Registro inmediato deben cumplir con los elementos establecidos en el artículo 18 de la Ley Nacional.
- Las autoridades de procuración de justicia o de las que conozcan las autoridades administrativas deben actualizar la información del Registro observando los requisitos previstos en el artículo 23 de la Ley Nacional.
- Se prevé que el Registro guardará constancia de las actualizaciones de la información con la finalidad de identificar al sujeto obligado que generó la actualización.

Como se advierte, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, expedida por el Congreso de la Unión, es el cuerpo normativo que, entre otras cuestiones, establece las características del registro y las atribuciones de los servidores públicos que desempeñan funciones en el mismo registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.

Además, prevé que dicho registro se integrará con la información proporcionada por los sujetos obligados respecto de las detenciones que realicen los elementos de seguridad pública competentes durante las etapas del proceso penal o bien del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico.

En el presente caso, el hecho de que el legislador local haya previsto la integración de un registro administrativo de detenciones se traduce en la inobservancia del nuevo marco constitucional y legal en materia del registro de detenciones, lo cual implica una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad de los gobernados, puesto que el

Congreso de la Ciudad de México actuó en transgresión al régimen competencial constitucionalmente previsto.

En ese sentido, la obligación de las autoridades estatales de dicha entidad federativa sobre la materia consiste en ajustarse a las disposiciones que se prevén en la Ley Nacional multicitada, sin poder establecer regulación alguna al respecto, toda vez que la intención del Poder Reformador fue que el ordenamiento respectivo fuera expedido únicamente por el Congreso Federal.

Las consideraciones expuestas llevan a la conclusión de que el Congreso de la Ciudad de México se encuentra inhabilitado constitucionalmente para establecer en la ley impugnada que disposiciones tendentes a regular el registro administrativo de detenciones, pues como ya se precisó, la Ley Nacional referida establece que todas las autoridades pertenecientes a las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deben realizar el registro inmediato en la base del Registro Nacional, conforme a los lineamientos que dicho ordenamiento prevé para tal efecto.

En conclusión, por mandato expreso de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único órgano legislativo competente para emitir normas sobre el registro de detenciones, por lo cual el legislador local quebrantó el régimen de distribución de competencias, por lo que su actuación redundó en una transgresión de los derechos humanos de seguridad jurídica y del principio de legalidad, toda vez que no actuó con base en las disposiciones constitucionales.

Aunado a lo anterior, se advierte que el legislador de la Ciudad de México soslayó, al expedir la ley impugnada, la modificación al sistema jurídico en materia del registro de detenciones y de seguridad pública, ya que no observó que la previsión de los registros administrativos de detenciones ya no forman parte del sistema jurídico, al establecerse constitucionalmente la creación de un Sistema Nacional de Detenciones, lo que motivó que se habilitara al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional en la materia y la consecuente obligación de todas las autoridades de seguridad pública para integrar la información de dicho sistema.

No es óbice al planteamiento de inconstitucionalidad que se aduce el que la ley impugnada remita o señale a lo que dispone la legislación nacional en la materia, pues al respecto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera consecuente que en los casos en que el Poder Revisor de la Constitución Federal consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –en este caso del registro de detenciones–, a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en la legislación única que emite el Congreso de la Unión,⁴ dado que ello propiciaría una distorsión y falta de unicidad en el sistema.

Finalmente, es oportuno reiterar que, como ha expuesto con antelación, la materia del registro de detenciones se encuentra regulada en una **ley específica y única**, la cual tuvo el propósito de crear un registro de detenciones que brinde información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, a efecto de garantizar la óptima funcionalidad del nuevo proceso penal acusatorio y unificando los registros policiales para efectos de investigación.⁵

En consecuencia, al haberse expuesto la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contenidos en el Capítulo VIII denominado “Registro Administrativo de Detenciones” de su Título Décimo Segundo, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez.

SEGUNDO. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma, y establece la prohibición para que el público acceda a la referida información, lo que vulnera el derecho de acceso a la información consagrado en los artículos

⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta por el Pleno de ese Tribunal Constitucional, página 215.

⁵ Véase la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, presentada por Senadoras y Senadores integrantes de diversos grupos parlamentarios el 21 de mayo de 2019, así como el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Registro de Detenciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Énfasis añadido.

6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como prefacio al presente concepto de invalidez, debe precisarse que el texto del artículo impugnado es análogo al diverso **artículo 225, párrafo segundo**, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, declarado inconstitucional por ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad **73/2017**,⁶ cuya votación se tomó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros presentes en la sesión ordinaria del 30 de abril del año en curso.

Precisado lo anterior, el objeto del presente concepto de invalidez radica en argumentar y sostener la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional, en materia del derecho de acceso a la información, de lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

El texto del precepto en comento dispone lo siguiente:

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

Como se desprende de la literalidad de la norma, ésta establece una reserva *ex ante* de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana capitalina, así como en las fuentes que alimentan a la misma, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual resulta

⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de abril de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., la cual hizo suya, ante su ausencia, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque de constitucionalidad y que se maximiza por la propia naturaleza de la Ley General, ya que los efectos de esa reserva impactan en los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado mexicano.

A juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, la disposición jurídica impugnada transgrede el derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estrictamente reservado a la totalidad de la información obrante en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma.

Previo a desarrollar los argumentos tendentes a exponer la contradicción de la norma con el mandato constitucional, conviene precisar que el derecho de acceso a la información comprende, como regla general, la libertad de buscar, recibir y difundir datos o hechos de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de elección de las personas.

Además, el derecho humano indicado tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otras prerrogativas fundamentales.

Esto es, la información, además del valor propio que por sí misma implica, tiene uno instrumental, el cual sirve como presupuesto para ejercer otros derechos y como base para que los gobernados puedan realizar un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social en todo Estado de Derecho.⁷

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2008, página 743, de rubro: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

Los estándares nacional e internacional coinciden en que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Al respecto ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la información se compone por los siguientes elementos:

- I. **Por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.**

Al respecto, se entiende por información pública al conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.⁸

- II. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;
- III. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por su parte, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho fundamental en comento, ha establecido las siguientes pautas:⁹

⁸ Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010 de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro: ***“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”***.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 77. *Cfr.* Caso López Álvarez, párrafo 163; Caso Ricardo Canese, párrafo 80; y Caso Herrera Ulloa, párrafos 108-111.

- I. El acceso a la información pública es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.
- II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
- III. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
- IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.
- V. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.
- VI. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
- VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

Tomando en consideración los anteriores aspectos y estándares, en consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo

131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Para sustentar tal afirmación, tal como se apuntó con antelación, el parámetro fundamental que debe tomarse en cuenta en la materia es aquél reconocido en el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, el cual dispone que toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.¹⁰

No obstante, en contraste con el mandato constitucional referido, la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información contenida en la Plataforma de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma, independientemente de su contenido o naturaleza que serán estrictamente reservada, y se instituye la prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la mencionada información, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Fundamental.

En ese sentido, el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una disposición que realiza una clasificación previa de la información sin atender los parámetros constitucionales y convencionales, imposibilitando que los sujetos obligados, es decir, las

¹⁰ “**Artículo 6º.** (...)”

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

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

autoridades que detentan la información pública de la Plataforma de Seguridad Ciudadana, y consecuentemente a los registros y sistemas que aquélla contiene¹¹ puedan clasificar la información de forma casuística en atención a las características o naturaleza de la información que se solicite, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna como lo exige el texto constitucional.

Es decir, se imposibilita de manera indiscriminada el suministro de cualquier tipo de información no solo con la mencionada reserva, sino que también expresamente prohibió que el público accediera a aquella, por lo tanto, ninguna persona física o jurídica podrá solicitar, al amparo del derecho fundamental de acceso a la información y el principio de máxima publicidad –bajo ninguna circunstancia– algún dato obrante en la Plataforma de Seguridad Ciudadana, lo que incluye todos aquéllos registros y sistemas que la contienen, los cuales se encuentran esbozados en el artículo 127 de la ley controvertida.

Lo anterior, se traduce en una restricción absoluta, indeterminada y previa de carácter desproporcionada e injustificada, que no parte de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar cuál admite ser catalogada como reservada –lo que permitiría sujetar esta circunstancia a una temporalidad no prevista en la propia norma– y cuál, por el contrario, debe ser pública.

¹¹ “**Artículo 128.** La Plataforma contendrá los siguientes registros y sistemas:

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

En otras palabras, el mencionado precepto invierte la regla general de acceso a la información pública prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma establece un universo de reserva total, indeterminado y previo que engloba información que propiamente y por su naturaleza, no es susceptible de tal clasificación.

Además, la restricción de mérito realizada por el legislador capitalino, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

Un punto importante a precisar consiste en señalar que la naturaleza de la información reservada es distinta de la información confidencial.

Al respecto, es menester acudir a lo dispuesto en los Capítulos III y IV del Título Sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indican los supuestos en los que la información es susceptible de clasificarse como reservada:

- Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.
- Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional.
- Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de

moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.

- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos.
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.
- Afecte los derechos del debido proceso.
- Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.
- Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Lo anterior, **siempre que se funde y motive la reserva, a través de la aplicación de la prueba de daño por los sujetos obligados –quienes detentan la información–**, sin que pueda invocarse el carácter de reservado

cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Por otra parte, debe manifestarse con claridad que se considera información confidencial¹² la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, considerando como tales: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

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

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

Ahora bien, este Organismo Nacional estima que lo dispuesto en el artículo 131 del ordenamiento controvertido no necesariamente encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹³ reglamentaria del artículo 6º de la Norma Fundamental en la materia.

¹² Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

¹³ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

En efecto, en contraste con el mandato constitucional referido, la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información contenida en la Plataforma de Seguridad Ciudadana, así como las fuentes que la alimentan, será estrictamente reservada, medida que no se justifica, toda vez que no necesariamente toda la información, de manera absoluta y sin excepciones, puede ser considerada como reservada.

En consecuencia, el legislador local realizó una clasificación *a priori* de la información en la regulación tildada de inconstitucional, perdiendo de vista que no todo el contenido en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana y sus fuentes es objeto de reserva, ni mucho menos que ésta se mantenga con ese carácter de forma permanente.

“Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

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

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

En efecto, el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

En consecuencia, esta Comisión Nacional considera que la disposición combatida resulta contraria al sistema de reserva de información, toda vez que realiza una clasificación absoluta y *ex ante* de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad, que implica en lo general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

Así, el contenido de la disposición impugnada, tiende a calificar como reservada la totalidad del contenido de la Plataforma de Seguridad Ciudadana y de las fuentes que la alimentan, sin permitir la valoración de circunstancias concretas respecto de esa información.

En contraste, la legislación debería permitir a los sujetos obligados —como lo mandata la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública—¹⁴ una ponderación casuística que permita discernir si efectivamente la información podrá ser reservada temporalmente y, en caso de ser así, fundar y motivar a través de la aplicación de la prueba de daño su determinación, situación que la norma impugnada no permite.

¹⁴ “**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.”

Asimismo, la reserva de información que realiza el artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la prohibición genérica y expresa de acceso al público al contenido total de la información que integra a la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana, así como de las fuentes que alimentan a la misma.

En contraste, debe recordarse que la **reserva temporal de información, necesariamente debe estar encaminada a salvaguardar el interés público**, es decir por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de las y los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda; sin embargo, esa reserva de información no se actualiza en todos los casos y por supuesto no puede ser de forma permanente o indeterminada —*ad perpetuam*— sino que es en función de un fin y por un periodo determinado, razón por la cual, cuando ese fin o temporalidad se cumplen, desaparecen las causas que permiten la reserva de la información.

Es decir, en términos de la legislación en materia de acceso a la información, la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, pudiendo ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva determinado por la autoridad; sin embargo, en la norma tildada de inconstitucional no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de difundir información es permanente.¹⁵

¹⁵ “Artículo 101.

(...)

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años.

El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento. Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo

En efecto, la norma realiza de facto una reserva previa de la totalidad de la información, lo cual provoca que resulte contraria al principio de máxima publicidad pues, se reitera, para determinar si la información es sujeta a esa categoría, debe llevarse a cabo la prueba de daño correspondiente para determinar si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional y no atendiendo a cuál es el órgano estatal que genera la información o la denominación que se le otorga a la misma, incluso, la norma se erige como un instrumento inhibitorio del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pues al establecer una reserva absoluta afecta el núcleo esencial del derecho mismo.

Por ello, es evidente que el artículo 131 de la ley local controvertida transgrede el principio de máxima publicidad; y lo invierte al hacer de la reserva de la información una regla general.

Es así que la norma impugnada de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México deviene en inconstitucional por los siguientes motivos:

- a.** Realiza una clasificación de la información como reservada de forma previa, absoluta e indeterminada.
- b.** La reserva de información es permanente pues no se encuentra sujeta a una temporalidad.
- c.** La norma no permite discernir la información que es susceptible de ser reservada con base en el interés público, y la seguridad nacional reconocidas en la Constitución.
- d.** Prohíbe expresamente el acceso a la información al público en general, constituyéndose como una medida que obstruye el derecho fundamental del mismo nombre.

deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.”

- e. La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.
- f. Se constituye como un instrumento inhibitor del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Por lo anterior, el precepto impugnado genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la información, calificarla en su totalidad como reservada y estatuir una prohibición del suministro de datos de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos y no se encuentra sujeta a temporalidad alguna, vulnerando el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

En ese sentido, la clasificación realizada por la norma tildada de inconstitucional, de forma genérica respecto del contenido de la Plataforma de Seguridad Ciudadana no encuentra justificación. Esto es así porque, si bien es cierto puede ser válida la clasificación de ciertos datos obtenidos como lo es la información confidencial, reservando su acceso en determinados casos y circunstancias, esto no debe establecerse como una fórmula general, *ex ante* y sin la aplicación de la prueba de daño.

En esta tesitura, deben imperar los principios de máxima publicidad y transparencia, los cuales se ven conculcados por la norma impugnada al mantener como estrictamente reservada la información que no debe serlo y que pudiera resultar necesaria para proteger los derechos de las personas y la estabilidad democrática del Estado, por lo que se debe garantizar que toda persona pueda acceder a información de carácter público, la cual solamente debe ser restringida por un limitado catálogo de excepciones, asegurando que toda negación al acceso a información pública sea justificada, correspondiendo a las autoridades acreditar que se hace en beneficio de un bien mayor.

En apoyo a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.”¹⁶

En este orden de ideas, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado Democrático de Derecho debe ser el acceso a ésta y su máxima publicidad, la cual solo puede ser restringida bajo los límites o excepciones estrictamente estipulados en la Constitución Federal, a saber, por:

1. Los intereses nacionales;
2. Los intereses de la sociedad; y
3. Los derechos de terceros.

Dichas limitantes han dado origen a la figura conocida en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático".

En otras palabras, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, con apego a las normas constitucionales y legales, no puede limitar de manera discrecional el derecho a la información, sino que el respeto a su ejercicio debe ser amplio, solamente encontrando ciertas excepciones que a su vez lo garantizan.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrafo 229.

Debe enfatizarse que, si bien es cierto que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben cumplir con dos condiciones para ser válidas:

1. Que tengan sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje al arbitrio de las autoridades.
2. Que se encuentren en concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

La Corte Interamericana ha establecido, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que para que una restricción sea compatible con dicho tratado debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) Estar establecida por ley.

La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

b) Fin legítimo.

El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

c) Necesidad en una sociedad democrática.

La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No

es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test* de proporcionalidad.

En esa tesitura, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente someter el artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México a la aplicación de los referidos estándares, para ello se deberá de realizar un escrutinio de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,

- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁷

Lo anterior es así, dado que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una **finalidad** constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, se advierte que la finalidad de la norma no puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, la seguridad pública no es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público. Es decir, puede decirse que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente válido.¹⁸

En efecto la seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

La seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, sin embargo, también lo es que de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto.

¹⁷ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

¹⁸ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

Lo anterior en virtud de que la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger.

Por lo que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información se tenga como reservada.

Por lo que respecta a la **idoneidad de la norma impugnada**, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Es así que, plausiblemente, las normas alcanzan su fin constitucional al clasificar toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana y las fuentes que la alimentan con apego a la ley controvertida, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado, a saber, correcto desarrollo de la función de seguridad pública.¹⁹

Ahora corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el **examen de necesidad** implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

¹⁹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

En este punto, conviene traer a colación diversas medidas que el legislador tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la función de seguridad pública frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.

Al respecto, como se precisó en líneas previas, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada caso, debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad pública; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior, ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad con el interés público y la seguridad pública.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por la legislatura de la Ciudad de México, consistente en una calificación absoluta, *ex ante* y la prohibición expresa de acceder a la información contenida en la Plataforma del Sistema de Seguridad Ciudadana resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación al correcto desarrollo de la función de seguridad pública, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.²⁰

²⁰ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

De esta manera, no obstante que se demostró que la media legislativa no cumple a cabalidad con el requisito de necesidad, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, es conveniente que, en caso de que ese Alto Tribunal considere que dicha exigencia se cumple por la norma, corresponde realizar finalmente un **examen de proporcionalidad** en sentido estricto.

Esta grada del *test* consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y el principio de seguridad nacional. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.²¹

Lo anterior, toda vez que, de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto.²²

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego, es decir, al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional que se

²¹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

²² *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de abril de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., la cual hizo suya la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, secretarios Etienne Luquet Farías y Valeria Palma Limón, párr. 57.

persigue –la seguridad pública, así como la seguridad nacional– y el resultado de la medida –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública–.

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

Finalmente, como se precisó al inicio del presente concepto, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad **73/2017**, promovida por esta CNDH en contra de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua declaró la inconstitucionalidad de una norma con una redacción similar.

A manera ilustrativa a continuación se expone el comparativo entre ambas disposiciones:

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua declarada inconstitucional.	Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.
<p>Artículo 225.... Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada Institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.</p>	<p>Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados.</p>

Como se aprecia de la comparativa realizada, el texto del artículo impugnado resulta similar, al que ese Alto Tribunal determinó como inconstitucional, ya que comparte algunos elementos en común, tales como la clasificación absoluta de

la información como reservada, que la consulta de esos datos es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública y que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.

En dicho asunto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que no es posible por la vía legislativa reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.²³

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

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

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

²³ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de abril de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., la cual hizo suya la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, secretarios Etienne Luquet Farías y Valeria Palma Limón, párr. 69.

En consecuencia, esta Comisión Nacional encuentra que la norma impugnada al determinar diversos supuestos de clasificación de información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública, se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cual es el órgano del Estado que la genera o cual es la denominación que se le otorga.

Es decir, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

Pues, para que la reserva sea constitucionalmente válida, siempre tendrá que atender a las finalidades previstas en la Constitución, sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger – seguridad pública– de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.²⁴

Es de concluirse que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

²⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, *Op. Cit.*, párr. 58.

Por lo antes expuesto, el artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México afecta de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

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

La norma no refiere con claridad si supedita la aplicación de la legislación expedida por el Congreso de la Unión a la ley local o, por el contrario, cada uno de los ordenamientos correspondientes deberá observarse en lo conducente conforme al sistema constitucional.

Por lo anterior, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues la disposición en cuestión no es precisa, aunado a que, de admitirse la primera interpretación aludida, se estaría distorsionando el sistema concurrente en materia de seguridad pública.

Como se abordó en el primer concepto de invalidez, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, en relación con el diverso 16 de la Norma Fundamental, 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 principios fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan a toda persona que se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su esencia 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, cuestión que trasciende a la función pública de elaboración de las normas del legislador.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al establecer una indebida supletoriedad normativa de diversos ordenamientos en todo aquello que no establezca la ley local, destacando algunos como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

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

Al respecto, para comprender el incorrecto empleo que desprende esta Institución Autónoma por parte del legislador local de la supletoriedad de las leyes y demás normas que refiere la disposición mencionada, lo cual origina falta de certeza en perjuicio de las personas, conviene realizar algunas precisiones sobre la materia.

En relación con ello, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país ha indicado que la aplicación supletoria de una ley se da respecto de otra para integrar una **omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes**.²⁵

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la **integración normativa**, cuya finalidad es llenar el vacío legislativo de la ley.²⁶

²⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, Marzo de 2013, p. 1065, de rubro: “**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**”.

²⁶ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro: “**APLICACIÓN SUPLETORIA**”.

Ello significa que su fin es complementar una ley cuando una cuestión no se encuentra prevista en una determinada norma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal.

Lo anterior significa que de conformidad con el artículo 3, párrafo primero, de la ley impugnada, en el supuesto de que aquélla haya sido omisa en regular alguna cuestión, suplementariamente se aplicarán las leyes General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Guardia Nacional y Nacional sobre Uso de la Fuerza, esto es, en todo lo que no prevé el ordenamiento capitalino, otorgando desde luego primacía a éste frente a las demás leyes.

Aclarado lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el artículo 3 de la ley de mérito no es claro y genera incertidumbre, pues prevé por un lado, el régimen supletorio de una diversidad de leyes expedidas por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades, pero, por otro lado, la fracción I de la misma disposición indica que *“respecto del apoyo y coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno se estará a lo dispuesto en las leyes de la materia en el ámbito federal, las resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo, la Ley General, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza”*.

Es decir, la disposición refiere en su primer párrafo que la normatividad establecida en las fracciones ulteriores será el régimen supletorio de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que, como ya se expuso, se aplicaría de manera subsidiaria ante algún vacío legal; sin embargo, posteriormente señala que se estará a lo que dispongan algunas legislaciones federales, nacionales y generales, lo cual hace posible interpretar que éstas operarán directamente en lo relativo al apoyo y coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno.

DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL”.

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

Ahora bien, con la finalidad de clarificar la cuestión planteada, es necesario acudir al régimen que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública.

En efecto, en términos del artículo 21 de la Ley Fundamental, la seguridad pública es una función del Estado considerada como concurrente, pues la misma se encuentra a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno **deberán coordinarse entre sí** para cumplir con tal fin y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.²⁷

Dicho diseño institucional articulado supone la facultad de la autoridad legislativa federal para expedir ordenamientos que resulten aplicables, tanto en los tres órdenes de gobierno como únicamente dentro del orden que corresponde a la

²⁷ “**Artículo 21.** (...)”

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

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

Federación, en determinadas cuestiones. Así, el artículo 73, fracción XXIII, prevé que el Congreso de la Unión es competente para:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

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

De lo anteriormente mencionado se desprende que la función de la seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de aplicar las infracciones administrativas, entre otras, dentro de un marco de coordinación y en respeto de las atribuciones definidas por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

De tal manera, dicha concurrencia permite que tanto la Federación como las entidades federativas regulen algunas cuestiones al respecto, pero, por otro lado, existen algunos tópicos o rubros que sujetan la normatividad local a la distribución de competencias que haga el Congreso de la Unión.

Ello significa que existe legislación expedida por el Congreso General que tiene operatividad directa en las entidades de la Federación, sin que puedan ser aplicadas supletoriamente, puesto que en realidad son leyes que tienen que observarse necesariamente, ya sea respecto de la competencia que se le asigna o en libertad de configuración, sin que tales cuestiones puedan ser disponibles por las legislaturas locales.

Una vez puntualizado lo anterior, a guisa de ejemplo, resulta oportuno mencionar cuáles son esas leyes que tiene aplicabilidad en los tres órdenes de gobierno, particularmente respecto de tres rubros que la legislación local impugnada indica de manera indebida como supletorias.

a) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- De acuerdo con su artículo 1º, es reglamentaria del artículo 21 de la Ley Fundamental, cuyo objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en esta materia.** Indica que sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.
- Establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Dicha función comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Federal, y que se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones de seguridad pública.
- Regula la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la integración del Consejo Nacional, del Secretariado Ejecutivo, de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de la Confederación Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal y de los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación.
- Regula la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.
- Prevé las disposiciones comunes a los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

- Señala las diversas disposiciones relativas al servicio civil de carrera de las instituciones de seguridad pública y de desarrollo policial; sobre régimen disciplinario y sobre control de confianza.
- Establece las consideraciones generales sobre el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, del Registro Nacional de Armamento y Equipo y del Registro Nacional de Medidas Cautelares Soluciones Alternas y Formas de Terminación Anticipada.
- Establece las funciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, entre las que se encuentran la de establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública; emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema; establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública; promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan, así como dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema, entre otros.
- Indica las previsiones relacionadas con la participación de la comunidad, así como de las responsabilidades de los servidores públicos, del Fondo de Ayuda Federal, instalaciones estratégicas y servicios de seguridad privada.

b) Ley de la Guardia Nacional.

- Es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal, que tiene aplicación directa en todo el territorio nacional para regular a la Guardia Nacional como corporación de seguridad pública de corte civil en el ámbito federal, por lo que, entre otras cuestiones, establece los fines, atribuciones, obligaciones, integración de la institución, así como el ingreso y permanencia de sus miembros, el régimen disciplinario y los delitos que correspondan.

- El contenido de esta ley, por mandato constitucional debe establecer las previsiones que deben regularse en relación con la coordinación operativa institucional, así como la colaboración con las entidades federativas y municipios para la participación de la institución federal en estos últimos dos órdenes de gobierno. En este punto, se considera necesario mencionar que esta Comisión Nacional promovió una acción de inconstitucionalidad diversa en contra de la ley en comento aduciendo que la misma fue omisa en prever algunas cuestiones concernientes a los supuestos de coordinación aludida, por lo que tal apuntamiento se hace sin perjuicio de lo aducido en el medio de control constitucional referido.
- Prevé los controles parlamentario y judicial a los que se sujeta la actuación de la Guardia Nacional.

c) Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

- Establece que las disposiciones que prevé son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública –esto es, dentro de los tres órdenes de gobierno–.
- Indica los principios, los procedimientos y los instrumentos que condicionan el uso de la fuerza.
- Señala la actuación de los policías en manifestaciones y reuniones públicas, así como la planeación de operativos que requieren uso de la fuerza.
- La obligación de los elementos de seguridad pública de realizar informes sobre el uso de la fuerza en cumplimiento de sus funciones.
- La capacitación y profesionalización que reciban los agentes.

- Las normas relativas al régimen de responsabilidades.

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

En similares consideraciones, la Ley de la Guardia Nacional resulta aplicable en el ámbito local toda vez que es el ordenamiento legal que, por disposición constitucional, debe establecer los supuestos de coordinación y colaboración de esa institución de seguridad pública federal con las instituciones de las entidades federativas y de los Municipios. Ello quiere decir que en lo que atañe a dicho rubro, deben aplicarse esas normas cuando la Guardia Nacional se coordine o colabore con las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México.

Por ello, también es una ley que tiene aplicación directa sobre dicha cuestión en la entidad federativa, por lo que tampoco podría aplicarse supletoriamente. Lo anterior, sin perjuicio de que esta Comisión Nacional haya promovido la acción de inconstitucionalidad 62/2019, en la que estimó que, como se dijo, existía una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio, al regular de forma deficiente los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de las entidades federativas y de los Municipios.

En lo referente a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, está resulta aplicable para la Ciudad de México de manera directa, ya que prevé las normas que todas las autoridades de seguridad pública están obligadas a aplicar en primera instancia, al tratarse de autoridades que ejerce el uso de la fuerza estatal y utilizan armamento oficial para el adecuado desempeño de sus funciones, por lo que tampoco puede aplicarse de manera subsidiaria, como equívocamente lo indica la ley local.

Asimismo, toda vez que la disposición impugnada refiere también a las resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública,

sobre el particular, como ya se mencionó, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que dicho consejo está habilitado para emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema, establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública, promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan, así como dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema, entre otros, lo que significa que sus disposiciones también se deben observar en las entidades federativas en lo conducente.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 9 de dicha Ley General, que indica que las Conferencias Nacionales, los consejos locales y demás instancias del Sistema, observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional,²⁸ pues éste la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia.²⁹

Por lo tanto, dentro del sistema constitucional en materia de seguridad pública existen leyes que invariablemente se aplican, en lo que corresponda, en las entidades federativas, por lo que no es admisible que la legislatura capitalina haya dispuesto en el primer párrafo del artículo 3° del ordenamiento combatido que primeramente serán aplicables las normas que expidió y, de manera residual, aquéllas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional exclusiva, toda vez que es este último órgano legislativo quien define en algunas materias, por conducto de la ley general o nacional correspondiente, el parámetro de actuación que tienen los legisladores de las entidades federativas, con independencia que ese Alto Tribunal considere que efectivamente la legislatura local confundió la institución de supletoriedad.

²⁸ **Artículo 9.-** Las Conferencias Nacionales, los consejos locales y demás instancias del Sistema, observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

En caso de contradicción entre las resoluciones y acuerdos generales adoptados por las conferencias, el Consejo Nacional determinará la que deba prevalecer.”

²⁹ **Artículo 10.-** El Sistema se integrará por:

I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;” (...).”

Se reitera, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general o nacionales en lo conducente, como bien lo determina la fracción I del artículo 3 de la ley impugnada y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

Bajo esta tesitura, el Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes u otras disposiciones que son de observancia general o nacional en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, es decir, que tanto la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, sean aplicables solamente en lo no previsto por la ley local, sujetando la operación del sistema normativo establecido por la legislación general y nacional a una ley de rango inferior. Es decir, cada una de esas leyes deben resultar observables de manera directa, en lo que corresponda, conforme al sistema constitucional.

La legislación general y nacional o federales de las materias de seguridad pública no pueden ser supletorias de las leyes locales, ya que integran un sistema en el que participan de manera coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que al ser precisamente aquéllas, en sus respectivos ámbitos materiales de aplicación, las que definen el contenido de las locales, por lo cual los operadores jurídicos deben observarlas de manera directa respecto de las cuestiones que les son propias, sin que sean materias disponibles para los órganos legislativos de las entidades federativas.

A efecto de robustecer lo anterior, resulta ilustrativo el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2015** y su acumulada **23/2015**³⁰, en el cual sostuvo que las leyes generales, como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, por virtud de

³⁰ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, resuelta el cuatro de junio del dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., páginas 27 y 28.

haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, pues a las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones que ya se encuentran regulados en la legislación nacional de la materia.

Por ello, este Organismo Autónomo estima que no resulta admisible para las entidades federativas prever la supletoriedad de leyes que tiene que aplicarse de manera directa, en lo que corresponda, como ya se expuso anteriormente, en los regímenes locales, como incorrectamente lo indica el párrafo primero del artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

No pasa desapercibido que, como se indicó con anterioridad, lo establecido en el párrafo primero del artículo 3 de la ley referida –impugnado en el presente asunto–, no resulta congruente lo previsto en la fracción I del mismo artículo que “*se estará a lo dispuesto en las leyes de la materia*”, esto es, de las leyes federales, generales y nacionales que refiere, respecto del apoyo y coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno.

Es decir, la norma genera confusión, pues en primer lugar pretender establecer un régimen supletorio de la ley, pero por otro lado indica que se estará a lo que prevean otras leyes, en lo que resulte aplicable, lo que se traduce en una falta de certeza, ya que no resulta claro si se supedita la aplicación de las leyes federales, nacionales o generales en lo que no disponga la ley local ante una omisión o vacío legal, o bien, cada una de esas leyes se aplicará en lo que corresponda de manera que se observen de forma conjunta acorde al régimen constitucional de la materia.

En ese sentido, esta Organismo Constitucional Autónomo advierte que, de invalidarse el primer párrafo del precepto controvertido, las fracciones subsecuentes adquieren otro sentido, de forma que se elimina la causa generadora de incertidumbre, para colegir que, efectivamente, cada una de las leyes ahí contenidas serán aplicables en lo que corresponda conforme al diseño institucional en materia de seguridad pública.

Consecuentemente, se insta a ese Tribunal Pleno, de considerarlo necesario, únicamente invalide el párrafo primero del precepto combatido, de forma que, en

caso de resultar benéfico y acorde con el orden constitucional mexicano y los derechos humanos que éste reconoce, prevalezcan las fracciones I y II del precepto en cuestión, prefiriendo una interpretación conforme y pro persona.

Por todo lo anterior, se estima que el artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México infringe la Norma Fundamental y vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que trasgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública.

Aunado a ello, la disposición reclamada no resulta precisa en cuanto a si supedita la aplicación de la normatividad obligatoria que menciona en este rubro a la ley local o, por el contrario, cada ordenamiento deberá observarse en lo conducente conforme al sistema constitucional, lo que genera un estado de incertidumbre, por lo que debe declararse su invalidez.

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

Como punto de partida del presente concepto de invalidez, conviene precisar que ese Alto tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, determinó la invalidez de la Ley de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche por considerar que dicho ordenamiento no contempló un

procedimiento en el que los gobernados sean escuchados previamente al acto de autoridad.³¹

En el caso concreto, sucede algo similar, pues la local combatida omitió establecer en la ley la regulación necesaria para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en los casos de sanción disciplinaria de los integrantes de dicha las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México.

A fin de contextualizar el argumento de inconstitucionalidad, se considera pertinente hacer un análisis preliminar del contenido de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en sus Capítulo VI y VIII del Título Décimo, relativo al régimen disciplinario al que quedan sujetos los integrantes de dicho cuerpo de seguridad pública en esa entidad federativa.

Para tal efecto, en diversos apartados de la ley, se establecieron, esencialmente, los deberes del personal, los correctivos disciplinarios y las sanciones derivadas de su incumplimiento, las reglas a las que se sujetan (Capítulo I “De las Obligaciones” del Título Sexto y Capítulo VI del Título Décimo”).

Por otra parte, contiene la previsión de instituir al Consejo de Honor y Justicia como órganos competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra del régimen disciplinario que establece la normativa en examen (Capítulo VIII “Comisión de Honor y Justicia” del Título Décimo).

Asimismo, se prevé que los correctivos disciplinarios serán aplicados por el superior inmediato en la línea o cadena de mando respectiva y que las unidades de asuntos internos aplicarán los correctivos disciplinarios en los asuntos de su conocimiento y en el caso de conductas que deban ser sancionadas con la suspensión o destitución deberán remitir el expediente correspondiente debidamente integrado al órgano colegiado competente para que resuelva lo que en derecho corresponda (artículo 104).

³¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

En el presente concepto de invalidez, nos referiremos al Capítulo I del Título Sexto, así como a los Capítulos VI y VIII del Título Décimo, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, relativos a las responsabilidades y procedimientos de sanción disciplinaria, así como la organización y competencia de los órganos creados para aplicar tales disposiciones en cuanto a infracciones disciplinarias.

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

Sin embargo, el legislador local no estableció ningún procedimiento a través del cual se le concediera al presunto infractor la oportunidad de defenderse en un momento previo a aquél en que las autoridades correspondientes determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación en el caso concreto de las sanciones contenidas en la ley, por lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta inconcuso que se viola la garantía de audiencia previa, elemento fundamental del debido proceso y las formalidades esenciales que lo rigen.

Con el motivo de dilucidar lo anterior, es necesario señalar puntualmente el contenido de la regulación de las secciones de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que han sido aludidas, para lo cual, por cuestión de método, a continuación, se harán referencias sucintas y concretas de lo que dispone cada uno de los preceptos que integran los capítulos antedichos.

A. Capítulo I “De las Obligaciones”, del Título Sexto, denominado “De las Obligaciones y Derechos de los Cuerpos Policiales”

El Capítulo I del referido Título, establece las obligaciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, con el objeto de garantizar el

cumplimiento de los diversos principios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.³²

³² “**Artículo 59.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Conducirse con dedicación, disciplina, apego al orden jurídico, principios de actuación policial y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en la Constitución de la Ciudad;
- II. Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Obtener y mantener actualizado el CUP, según las disposiciones aplicables;
- IV. Asistir a cursos de inducción, formación, capacitación, especialización y todos aquellos necesarios a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.
- V. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- VI. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
- VII. Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad ciudadana, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- VIII. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- IX. Desempeñar sus funciones sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;
- X. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- XI. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas que tengan bajo su custodia o responsabilidad, así como de los bienes que tengan bajo su resguardo;
- XII. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de indicios y evidencias;
- XIII. Utilizar los protocolos en materia de investigación y de cadena de custodia emitidos para tal efecto;
- XIV. Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones en la materia y procuración de justicia, así como brindarles en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- XV. Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;
- XVI. Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
- XVII. Someterse y aprobar las evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia previstos en la Ley General, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;

XVIII. Informar a su superior jerárquico de manera inmediata, los actos y omisiones, que pudieran ser constitutivos de delito por parte del personal a su cargo o iguales en categoría jerárquica;

XIX. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;

XX. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;

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

XXII. Abstenerse de realizar conductas que contravengan los principios constitucionales y legales que rigen la actuación policial;

XXIII. Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;

XXIV. Evitar dañar, extraviar o hacer mal uso del arma de cargo y de cualquier otro equipo proporcionado por la Institución para el cumplimiento de su servicio, a causa de negligencia, descuido o imprudencia;

XXV. Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información u otros bienes en perjuicio de las instituciones;

XXVI. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;

XXVII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;

XXVIII. Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente si es el caso;

XXIX. Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes, o presentarse al servicio con aliento alcohólico;

XXX. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las Instituciones de Seguridad Ciudadana;

XXXI. Evitar ausentarse del servicio sin motivo o causa justificada;

XXXII. Designar domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, y mantener actualizado el mismo en los términos que señalen las disposiciones respectivas;

XXXIII. No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio; y,

XXXIV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

En el cumplimiento a sus obligaciones, los integrantes priorizarán el convencimiento, así como la solución pacífica de los conflictos, y en su actuación respetarán los derechos humanos de todos y todas; incluidos las víctimas, los testigos e indiciados.

B. Capítulo VI, “Del Régimen Disciplinario”, del Título Décimo “Servidores de las Instituciones de Seguridad Ciudadana”.

El Capítulo indicado establece, en general, las normas concernientes al régimen disciplinario de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México, entre ellas, los correctivos disciplinarios y sanciones, así como las reglas que sujetan su aplicación.

- El artículo 101 se refiere a que las actuaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana se regirán conforme a los principios del artículo 21 de la Ley Suprema, en concordancia con otros ordenamientos.³³
- El numeral 102 indica que todos los integrantes de las instituciones de seguridad observarán la disciplina y diversos principios en el desempeño de sus funciones.³⁴
- En el artículo 103 establece los correctivos disciplinarios (amonestación y arresto hasta por treinta y seis horas) y sanciones (suspensión y destitución) a que se harán acreedores los miembros de las instituciones de seguridad pública,³⁵ que serán aplicados por el superior inmediato en

El uso de la fuerza se sujetará a las disposiciones de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Será excepcional, se utilizará como último recurso y se sujetará a los principios constitucionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad, en estricto apego a los derechos humanos. Adicionalmente, los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana observarán los principios de prevención y de rendición de cuentas y vigilancia, que prevé la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.”

³³ “**Artículo 101.** La actuación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana se regirá por los principios previstos en el artículo 21 de la Constitución Federal, en concordancia con los relativos de la Constitución de la Ciudad, la Ley General, esta Ley, el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás disposiciones en la materia.”

³⁴ “**Artículo 102.** Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana en todos sus niveles jerárquicos observarán la disciplina como la base de su funcionamiento y organización, por lo que sus integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética.”

³⁵ “**Artículo 103.** Para los efectos del artículo anterior y sin perjuicio de lo que se prevea en otras disposiciones legales y reglamentarias, los correctivos disciplinarios y sanciones a que se harán acreedores los miembros de las Instituciones de Seguridad Ciudadana serán:

I. Correctivos disciplinarios:

la línea o cadena de mando respectiva así como las unidades de asuntos internos en los asuntos de su competencia.³⁶

- Por otro lado, el artículo 105 prevé lo relativo a la amonestación y arresto.³⁷
- El numeral 106 que procederá el recurso de rectificación ante la Comisión de Honor y Justicia contra la medida de arresto.³⁸

1. Amonestación.

2. Arresto hasta por treinta y seis horas

II. Sanciones:

1. Suspensión, y

2. Destitución.

Las leyes orgánicas respectivas y los reglamentos interiores de las Instituciones de Seguridad Ciudadana establecerán las autoridades competentes y los procedimientos para su aplicación, en lo no previsto por esta Ley.”

³⁶ “**Artículo 104.** Los correctivos disciplinarios serán aplicados de manera fundada y motivada por el superior inmediato en la línea o cadena de mando respectiva, mediante mecanismos ágiles y sencillos, sin que esto implique arbitrariedad en el ejercicio de esta facultad, por lo que su contravención podrá ser objeto de sanción en términos de esta Ley.

Las unidades de asuntos internos aplicarán los correctivos disciplinarios en los asuntos de su conocimiento y en el caso de conductas que deban ser sancionadas con la suspensión o destitución deberán remitir el expediente correspondiente debidamente integrado al órgano colegiado competente para que resuelva lo que en derecho corresponda.”

³⁷ “**Artículo 105.** Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina.

El arresto consiste en el confinamiento del integrante sancionado en espacios especiales, deberá cumplirse fuera de los horarios de servicio y quedará un registro mediante una boleta de arresto en la cual se plasmará la fecha, hora de inicio, conclusión y lugar de cumplimiento del mismo, así como el fundamento y la causa de su imposición.”

³⁸ “**Artículo 106.** Contra el arresto que apliquen los superiores jerárquicos procederá el recurso de rectificación ante el Comisión de Honor y Justicia respectivo, el cual deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aplicación. El recurso de rectificación no suspenderá los efectos del arresto, pero tendrá por objeto que dicho correctivo no aparezca en el expediente u hoja de servicio del integrante, sin perjuicio de las sanciones a las que se haga acreedor el superior jerárquico que lo impuso injustificadamente. La resolución del recurso de rectificación es definitiva en sede administrativa.”

- En otro orden de ideas, el artículo 107 indica las previsiones relacionadas con la suspensión temporal de funciones, la autoridad que la determina, así como el carácter preventivo o correctivo que pueden tener.³⁹
- Mientras tanto, el artículo 108 enuncia las causas por las cuales un miembro de las instituciones de seguridad pública podrá ser destituido.⁴⁰

³⁹**Artículo 107.** La suspensión temporal de funciones se determinará por el Consejo de Honor y Justicia o por el Comisión Disciplinario de Inclusión de la Diversidad y de la Identidad de Género, según corresponda, y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven. La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el integrante que se encuentre sujeto a investigación administrativa o penal, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades o imputaciones y cuya permanencia en el servicio, a juicio del Consejo de Honor y Justicia o del Consejo Disciplinario de Inclusión de la Diversidad y de la Identidad de Género, según corresponda, pudiera afectar a las Instituciones de Seguridad Ciudadana o a la comunidad en general. Dicha suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente. En caso de que el integrante resulte sin responsabilidad, se le reintegrarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento, con motivo de la suspensión preventiva y en caso contrario se declarará la sanción que conforme a las constancias resulte procedente aplicar. La suspensión temporal de carácter correctivo procederá contra el integrante que en forma reiterada o particularmente indisciplinada ha incurrido en faltas cuya naturaleza no amerita la destitución. Dicha suspensión no podrá exceder de treinta días naturales.”

⁴⁰ **Artículo 108.** La destitución es la remoción del integrante por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o en faltas graves por incumplimiento de sus obligaciones. Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana podrán ser destituidos por las siguientes causas:

- I. Por ausentarse del servicio durante un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días naturales sin permiso o causa justificada;
 - II. Abstenerse o negarse, en forma expresa o tácita, a recibir la notificación para participar, se abstenga de presentarse, o habiendo iniciado, abandone:
 - a) Los cursos de capacitación a que sea convocado,
 - b) El proceso de evaluación de control de confianza del Centro o
 - c) La evaluación del desempeño;
 - III. La sentencia condenatoria por delito doloso que haya causado ejecutoria;
 - IV. Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 7 y 41 de esta Ley, y a las obligaciones que de ellos se derivan, así como a las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las Instituciones Policiales.
- Por incurrir en faltas de probidad y honradez durante y fuera del servicio.
- VI. Por portar o usar el arma de cargo fuera del servicio;
 - VII. Utilizar en el ejercicio de sus funciones un arma distinta a la que le fue proporcionada para el servicio;
 - VIII. Cuando por descuido o negligencia extravíe su arma de cargo;
 - IX. Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;
 - X. No atender con la debida diligencia y celeridad la solicitud de auxilio de la ciudadanía;

- XI. Introducir a las instalaciones de la Institución bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado;
- XII. Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo del alcohol, o por consumirlo durante el servicio o en su centro de trabajo;
- XIII. Consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los medicamentos controlados que le sean autorizados mediante prescripción médica avalada por los servicios médicos de la institución; XIV. Por desacato injustificado a las órdenes de sus superiores;
- XV. Por revelar o divulgar de manera indebida asuntos reservados o confidenciales, de los que tenga conocimiento por razón del desempeño de su función;
- XVI. Dar a conocer por cualquier otro medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- XVII. Por presentar documentación alterada, apócrifa o carente de validez, determinada así por la autoridad o instancia que la emitió;
- XVIII. Por aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada, correctivos disciplinarios notoriamente injustificados;
- XIX. Por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho;
- XX. Facilitar el vestuario, equipo de protección, equipo electrónico Hand Held, placas, gafetes, chaleco con la leyenda "Autorizado para infracciones" u otros elementos del uniforme para que los utilice otro elemento no autorizado para ello o persona ajena a la corporación;
- XXI. Causar daño por negligencia o falta inexcusable a los vehículos, equipo electrónico Hand Held, Radares Móviles y demás equipo asignado, cuando el elemento operativo policial se niegue a reparar el daño;
- XXII. Todo acto arbitrario o que limite indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- XXIII. Ordenar o realizar la detención de persona o vehículo sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- XXIV. Disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
- XXV. Omitir informar a su superior jerárquico sobre las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de subordinados o iguales en categoría jerárquica; o no poner a disposición inmediatamente de la autoridad competente, a los elementos señalados como presuntos responsables de algún ilícito; XXVI. Afectar por acción u omisión el lugar de los hechos delictivos sin que exista causa justificada, u ocultar la evidencia recabada;
- XXVII. Sustraer, ocultar, alterar, dañar o extraviar información o bienes en perjuicio de la institución; XXVIII. Permitir que personas ajenas a la institución realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas, así como el hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio; XXIX. Hacer uso de la fuerza de forma irracional y desproporcionada, así como la falta de respeto a los derechos humanos que determine la autoridad competente;
- XXX. Asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas y juegos, prostíbulos u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de sus funciones o en caso de flagrancia; y
- XXXI. Por aquellas otras causas que determinen las disposiciones normativas en la materia."

- Finalmente, el artículo 109 establece que la Unidad de Asuntos Internos es la encargada de la supervisión de la actuación policial.⁴¹

C. Capítulo VIII, denominado “Comisión de Honor y Justicia”, del Título Décimo “Servidores de las Instituciones de Seguridad Ciudadana”.

En esta parte, se hará alusión a lo que dispone el Capítulo VIII, cuyo contenido esencial incluye el establecimiento y organización, así como algunas cuestiones sobre el funcionamiento de los órganos cuyas atribuciones corresponden a la calificación e imposición de sanciones disciplinarias a los elementos de seguridad pública de la Ciudad de México.

- El artículo 116⁴² establece la existencia de la Comisión de Honor y Justicia, como órganos competentes en materia de responsabilidades disciplinarias, para conocer de faltas graves, suspensión temporal, destitución, recursos y otorgamiento de recomendaciones.

⁴¹**Artículo 109.** La Secretaría contará con una Unidad de Asuntos Internos encargada de la supervisión de la actuación policial con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los integrantes de la Policía de la Ciudad de México, con pleno respeto a sus derechos humanos. Habrá un Consejo Asesor Externo de carácter ciudadano encargado de revisar la actuación de la Unidad de Asuntos Internos en casos de actuación policial de alto impacto en la opinión pública o de aquellos en que así lo determinen las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de la Secretaría. Se integrará por Consejeros Ciudadanos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, así como por académicos y expertos de la sociedad civil, conforme lo disponga la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Los resultados de sus investigaciones serán entregados a las personas titulares de la Jefatura de Gobierno y de la Secretaría.

⁴²**Artículo 116.** En las Instituciones de Seguridad Ciudadana existirá un Comisión de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado competente para conocer y resolver sobre:

- I. Las faltas graves en que incurran el personal policial a los principios de actuación previstos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- II. La suspensión temporal de carácter preventivo o correctivo de los integrantes;
- III. La destitución de los integrantes;
- IV. El recurso de rectificación, y
- V. El otorgamiento de condecoraciones y determinar, con arreglo a la disponibilidad presupuestal, estímulos, incentivos, reconocimientos y recompensas, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades en esta materia.”

- El diverso precepto 117⁴³ indica que gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio y para practicar diligencias para dictar su resolución.
- El artículo 118⁴⁴ establece la integración de la referida Comisión.
- Mientras tanto, el diverso 119 prevé que la Comisión de Honor y Justicia de la Fiscalía y del Sistema Penitenciario se sujetarán a lo establecido en el Reglamento que emitan la Fiscalía y la Secretaría de Gobierno.⁴⁵
- Finalmente, el numeral 120 se refiere a que el reglamento correspondiente regulará las controversias que se susciten por los procedimientos de disciplina.⁴⁶

⁴³ **“Artículo 117.** La Comisión de Honor y Justicia velará por la honorabilidad y reputación de las Instituciones de Seguridad Ciudadana. Para tal efecto, gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio de los policías y para practicar las diligencias que le permitan allegarse de los elementos necesarios para dictar su resolución, según se disponga en la normatividad aplicable.”

⁴⁴ **“Artículo 118.** La Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría estará integrado por:

- I. Un Presidente, que será designado por la persona titular de la Secretaría;
- II. Un Secretario, que será designado por el o la presidenta de este Consejo y deberá contar con título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- III. Un representante de la Subsecretaría de Operación Policial de la Secretaría;
- IV. Un representante de la Subsecretaría de Tránsito de la Secretaría;
- V. Un representante de la Policía Auxiliar;
- VI. Un representante de la Policía Bancaria e Industrial;
- VII. Dos representantes del Consejo Ciudadano;
- VIII. Dos representantes de organizaciones civiles que atiendan el tema de Seguridad Ciudadana.

Tendrán derecho a voto todos los integrantes con excepción del Secretario. Para cada uno de estos cargos, también se designará un suplente. Los acuerdos y resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se tomarán por unanimidad de votos o con la mitad más uno de sus integrantes presentes y, en caso de empate, la persona titular de la presidencia tendrá voto de calidad.

Serán invitados permanentes: la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; un representante del Consejo Nacional y un representante de los cuerpos policiales.

⁴⁵ **“Artículo 119.** La Comisión de Honor y Justicia de la Fiscalía y del Sistema Penitenciario se sujetarán a lo establecido en el Reglamento que al efecto emitan tanto la Fiscalía como la Secretaría de Gobierno. “

⁴⁶ **“Artículo 120.** El reglamento correspondiente regulará las controversias que se susciten con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario.”

D. Análisis de los capítulos controvertidos a la luz de la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso.

Precisado lo anterior, como puede observarse de las disposiciones examinadas, se advierte que el legislador local estableció la forma en que será sancionado el personal de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México por infringir las obligaciones previstos en la ley, así como bajo qué circunstancias se impondrán las sanciones que correspondan, además de las reglas para la aplicación de las mismas.

Sin embargo, esta Institución Nacional desprende que el Congreso de la Ciudad de México no consignó un procedimiento –aun sumarísimo o especial, en atención a la materia que se regula– a través del cual se oiga al probable infractor y se le dé la oportunidad de defenderse antes de que las autoridades correspondientes apliquen las sanciones predeterminadas, por lo cual, es innegable que con ello se transgrede la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

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

Ahora bien, para sostener la conclusión alcanzada, se estima necesario referirnos al reconocimiento de la garantía de audiencia en la Constitución Federal, así como a los criterios jurisprudenciales que ha emitido al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La garantía de audiencia se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su párrafo segundo, establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus

propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.⁴⁷

Bajo esa tesitura, la doctrina jurisprudencial ha sostenido que dicho precepto constitucional reconoce la garantía de audiencia, la cual consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa de manera anterior al acto privativo de su vida, libertad, propiedad, posesiones o cualquier otro de sus derechos.

Es por ello que, para dar el debido respeto a ese mandato supremo, los órganos del Estado se encuentran invariablemente obligados a que en los supuestos en que pudieran afectar de manera definitiva alguno de los derechos de las personas, debe seguirse un juicio o procedimiento en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Así, a consideración de este Organismo Constitucional Autónomo, el Poder Legislativo debe expedir leyes en las cuales establezca las normas necesarias para que, en los supuestos que impliquen privación de derechos, se cumplan con dichas formalidades, mientras que los poderes Ejecutivo y Judicial se encuentran constreñidos a permitir la audiencia previa de los posibles afectados cuando vayan a ejercer facultades que tengan la naturaleza de actos privativos, conforme a la legislación expedida con anterioridad a los hechos.

Expuesto lo anterior, resulta necesario precisar la definición y los distintos aspectos que comprenden las multicitadas formalidades esenciales. Ese Alto Tribunal ha sustentado reiteradamente que las formalidades esenciales del procedimiento son aquéllas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. Asimismo, estableció que aquéllas se traducen en los siguientes requisitos:

⁴⁷ **Artículo 14.** (...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...).

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.⁴⁸

Estos componentes fundamentales que constituyen las formalidades esenciales a las que refiere el artículo 14 de la Constitución General de la República, deben acatarse en todo momento, a fin de que no se vulneren los derechos de las personas. Conforme a lo anterior, y en atención a los criterios de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de no respetarse estos requisitos mínimos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

De manera adicional, se estima necesario precisar que la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que dentro de las garantías del debido proceso existen dos núcleos; el primero de ellos identificado como "*núcleo duro*", el cual debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional; el segundo, se refiere a las garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado.⁴⁹

Respecto al núcleo duro, la Primera Sala ha señalado que se compone de las garantías del debido proceso que aplican para cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Este conjunto de derechos son los que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento que integra la ya mencionada "garantía de audiencia", los cuales

⁴⁸ Tesis de jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Constitucional – común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro: "**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**".

⁴⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional-común, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 396, de rubro: "**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**".

permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva.

Por su parte, el diverso núcleo de garantías que ha identificado ese Tribunal Constitucional, hace referencia comúnmente al elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta última categoría de instrumentos del debido proceso, se identifican dos especies:

- La primera, que corresponde a todas las personas, independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.
- La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

Ahora bien, como se dijo previamente, **la garantía de audiencia previa** es un derecho que tienen los gobernados no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino **también frente al órgano legislativo**, de tal suerte que éste **queda obligado a consignar en las leyes que expida los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse**, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.⁵⁰

⁵⁰ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

Lo anterior ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales, como son los que a continuación se transcriben:

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES. *La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectados por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos”.*⁵¹

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES. *La autoridad legislativa respeta la garantía de audiencia al establecer en la ley respectiva un recurso, mediante el cual los particulares afectados puedan impugnar los actos de las autoridades aplicadoras”.*⁵²

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES. *La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto*

⁵¹ Tesis aislada del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 23.

⁵² Tesis aislada del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 23.

serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.” ⁵³

Acorde con los criterios jurisprudenciales antepuestos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que es necesario, inclusive obligatorio, que los órganos legislativos establezcan la regulación que resulte pertinente y adecuada para desarrollar los mecanismos e instrumentos que permitan una posibilidad de defensa a las personas que pudieran verse afectadas en sus derechos, de manera previa a que se les prive de los mismos o parte de ellos.

De forma complementaria a este punto, es importante mencionar que, en relación con las omisiones legislativas parciales o relativas de carácter obligatorio, procede la impugnación vía acción de inconstitucionalidad respecto de las mismas cuando haya una regulación deficiente que no respete los mandatos constitucionales de índole no potestativa, como se pronunció ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004 previamente citada.

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

Esto es, el ordenamiento legal no prevé la regulación indispensable para que los órganos competentes –Comisión de Honor y Justicia– les concedan a los miembros del cuerpo de seguridad pública federal la oportunidad de defenderse

⁵³ Tesis de jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Materias Constitucional y Común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 305.

en los casos en que se les pueda imponer alguna responsabilidad de índole disciplinaria por falta a sus deberes.

A guisa de ejemplo, para reforzar el argumento respecto a que es necesario prever un procedimiento en que se le dé oportunidad de defensa a los miembros de los cuerpos de seguridad pública en la mencionada entidad federativa, resulta oportuno mencionar que el Capítulo VIII –que abarca de los artículos 31 a 42– de la Ley de la Policía Federal, regula el procedimiento que se siga a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por **infracción al régimen disciplinario** de ese cuerpo de seguridad pública ante el Consejo Federal.⁵⁴

Dicha ley prevé en su artículo 33⁵⁵ que una vez que se ha decretado el inicio del procedimiento, el Secretario General convocará a los miembros de la instancia y citará al presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su **derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o asistido de un defensor.**

Por otro lado, el artículo 35⁵⁶ de la Ley de la Policía Federal indica que el día y hora señalados para la comparecencia del presunto infractor, declarada formalmente abierta la audiencia por el presidente de la instancia, el Secretario

⁵⁴ De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de la Policía Federal, el Consejo Federal es el órgano que aplica las sanciones por infracciones cometidas por los integrantes de la Policía Federal.

⁵⁵ **Artículo 33.** Resuelto el inicio del procedimiento, el Secretario General convocará a los miembros de la instancia y citará al presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o asistido de un defensor.

La audiencia se celebrará dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte días naturales posteriores a la recepción del expediente por el presidente, plazo en el que presunto infractor podrá imponerse de los autos del expediente.

⁵⁶ **Artículo 35.** El día y hora señalados para la comparecencia del presunto infractor, el presidente de la instancia declarará formalmente abierta la audiencia y enseguida, el Secretario tomará los generales de aquél y de su defensor, a quien protestará en el cargo y apercibirá al primero para conducirse con verdad. Acto seguido procederá a dar lectura a las constancias relativas a la imputación y datos de cargo, con la finalidad de hacer saber al presunto infractor los hechos que se le atribuyen.

El Secretario de la instancia concederá el uso de la palabra al presunto infractor y a su defensor, los que expondrán en forma concreta y específica lo que a su derecho convenga.

de la misma procede a tomar los generales del elemento de quien se presume la comisión de una falta disciplinaria y de su defensor, así como a dar lectura a las constancias relativas a la imputación y datos de cargo, con la finalidad de hacer saber al miembro de la corporación policial los hechos que se le atribuyen.

Posteriormente, la ley prescribe que el Secretario de la instancia deberá otorgar el uso de la palabra al presunto infractor y a su defensor, quienes deben exponer concreta y específicamente lo que a su derecho convenga.

Una vez que se hayan desahogado todas las pruebas ofrecidas por las partes y presentados los alegatos el Presidente de la instancia cerrará instrucción, para que el Consejo Federal emita la resolución que conforme a derecho corresponda, misma que tras ser emitida, se notificará personalmente al interesado. Adicionalmente, dicho ordenamiento establece que lo previsto en la misma ley, se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se aprecia, en la Policía Federal, en términos de la ley relativa, sí se prevé un procedimiento específico en los casos en los que se determinen conductas que hayan atentado en contra de algún integrante de dicha institución, por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario, el cual permite a la presunta persona infractora la oportunidad de defenderse incluso asistido por un defensor, aportar pruebas y presentar alegatos, ya que pueden resultar afectados sus derechos, al ser posible que se les sancione, para el caso de infracciones, con amonestación, suspensión y remoción.

Sin embargo, por el contrario, la deficiencia de la ley combatida permite que se niegue la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso a los presuntos infractores, ya que no establece regulación alguna para establecer los trámites, etapas o fases procedimentales que permitan al infractor defenderse contra la determinación de la autoridad correspondiente y, por lo tanto, resulta contraria a la Constitución Federal.

Si bien es verdad que las autoridades a quienes corresponde la aplicación de la ley están obligadas a respetar la garantía de previa audiencia que consagra el

artículo 14 constitucional, aun cuando la ley del acto sea omisa en establecerla; tal circunstancia de manera alguna exime al Congreso local de la obligación de haber consignado en la ley controvertida el procedimiento necesario para que se escuche a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en aquellos casos en que puedan resultar afectados, puesto que, como quedó establecido, la obligación de respetar la garantía de audiencia rige también para los órganos legislativos y no sólo para las autoridades administrativas.⁵⁷

Resulta aplicable, por analogía, el contenido de la tesis de jurisprudencia de clave P./J. 6/2008, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, febrero de 2008, página 1345, en la cual ese Tribunal Pleno ya tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto, la cual se inserta enseguida:

“NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. LOS ARTÍCULOS DEL 59 AL 62 DE LA LEY DE SUS DERECHOS DEL ESTADO DE CAMPECHE VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de entre las diversas garantías de seguridad jurídica contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destaca, por su importancia, la de audiencia previa, cuya esencia se traduce en un derecho que tienen los gobernados no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de manera que éste queda obligado a consignar en las leyes que emita los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa. Ahora bien, del análisis de los artículos del 59 al 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche se advierte que el legislador local estableció la forma en que serán sancionadas las infracciones a la ley, su reincidencia, la base sobre la que se impondrán dichas sanciones y los elementos que se considerarán para su determinación; pero al no consignar un procedimiento a través del cual se oiga al posible infractor y se le dé la oportunidad de defenderse, antes de que las autoridades correspondientes apliquen las sanciones predeterminadas, es innegable que se viola la mencionada garantía de audiencia previa.”*

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los Capítulos VI y VIII del Título Décimo de la Ley del Sistema de

⁵⁷ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México resultan inconstitucionales, en razón de que no establecen normas que garanticen el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, el debido proceso y, por ende, la garantía de audiencia, para los elementos de los cuerpos policiales capitalinos en materia de imposición de sanciones correctivas por el incumplimiento de sus deberes de disciplina.

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

El artículo 59, fracción XXI⁵⁸, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, a juicio de este Organismo Autónomo, resulta imprecisa e indeterminada en cuanto a la determinación de la conducta que actualiza la imposición de una sanción de carácter disciplinario, al establecer que los miembros de las instituciones de seguridad pública tiene la obligación de abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de seguridad ciudadana capitalinas, dentro o fuera del servicio; por tal motivo, resulta contrarias al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

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

⁵⁸ “**Artículo 59.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana tendrán las siguientes obligaciones: (...)

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

En principio, los términos en que se encuentra redactada la norma en cita, constituye una redacción indeterminada e imprecisa, por lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En el caso del artículo 59, fracción XXI, de la ley impugnada, como se refirió, se establece como deber de los elementos de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana que se abstengan de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de esas instituciones, sin precisar cuáles son esas conductas ni bajo qué parámetros objetivos se determinará actualización de dicha conducta.

A juicio de esta Comisión Nacional, el artículo 59 impugnado, en su fracción XXI, en este concepto de invalidez no permite que los integrantes de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades competentes cuando realicen actos que desacrediten su persona o la imagen de las mencionadas instituciones que dejan en un estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma al no tener la certeza de si por la realización de alguna determinada conducta, se actualiza o no la hipótesis normativa.

Ello en razón de que el creador de la norma, debió ser de tal manera cuidadoso que se respetaran los diversos derechos que pudieran pugnar como, en el caso, el derecho de 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 la norma que se controvierte, resulta patente que ella permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, se estime que la persona desacreditó su propia imagen o la de las instituciones de seguridad capitalinas, y, por lo tanto, se haga merecedora de una sanción.

Es decir, el artículo impugnado lejos de brindar seguridad jurídica a los integrantes de esas instituciones, constituyen una restricción indirecta carente

de sustento constitucional, al permitir que los superiores jerárquicos puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la referida institución dentro o fuera del servicio.

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

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

Es decir, la calificación de la conducta o conductas reputadas como reprochables al realizar algún acto que se considere que desacredita la persona del propio infractor, o bien, de aquéllas que desprestigien a la referida institución de seguridad pública, tanto en servicio o fuera de él, no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal del individuo que determinará la infracción disciplinaria.

En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona que valorará dichas conductas, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación personal, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando un acto causa descrédito de la propia persona infractora o de la institución.

Por lo anterior, las normas contienen de un vicio de inconstitucionalidad al permitir un amplio margen de apreciación, toda vez que no es posible discernir los casos en que una conducta pudiera desacreditar la imagen de un integrante de institución de seguridad pública, o bien de la imagen de éstas.

Es decir, la norma no establece los casos específicos en los que se actualizará dicho descredito a la imagen, y por tanto la valoración del agravio queda en esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa.

Ello significa que el individuo a quien se dirige la prohibición no tendrá la certeza de que con su conducta podrá o no actualizar la acción ilícita y de ser así, que le sea impuesta la sanción correspondiente. Lo anterior, debido a que la disposición controvertida alude a referencias imprecisas o indeterminadas, que por la apreciación subjetiva del sujeto aplicador pueden o no ser susceptibles de ser sancionadas.

Con base a lo anterior, dado que las normas controvertidas son poco claras e imprecisas, resulta patente que vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el citado principio implica la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, como se desprende de la siguiente tesis aislada:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la

arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas”.⁵⁹

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

- 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 penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras

⁵⁹ 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.

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.⁶⁰

Si bien, los criterios antes citados sostenidos por el Máximo Tribunal se refieren de manera concreta a la materia penal, también resultan aplicables a la fracción XXI del artículo 59, pues, aunque no configura un delito, por su actualización también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

En efecto, al considerarse al derecho penal como la “*última ratio*”, existe junto a él otra manifestación con semejantes características como lo es el procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que ambos ejercen el castigo derivado del Estado en algunos supuestos, como la facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho.⁶¹

Ante tal circunstancia, no es óbice que la norma impugnada permita imponer una sanción disciplinaria de corte eminentemente administrativo, pues resulta válido acudir a los principios del derecho penal cuando nos encontramos en presencia de procedimientos correspondientes al derecho administrativo sancionador, el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que el ciudadano pueda ser sancionado, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.⁶²

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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

⁶² *Ibidem*, párr.103.

El Pleno de ese Alto Tribunal así lo ha sostenido en su desarrollo jurisprudencial, como se advierte del siguiente criterio:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, **la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida.** En consecuencia, **tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.** Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de **los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos,** aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”⁶³

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.⁶⁴

⁶³ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

⁶⁴ 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

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 ha establecido que lo anterior no implica que, para salvaguardar el referido principio, el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de los tipos que resulten muy abiertos e indeterminados, toda vez que posibilitan la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, por lo cual transgreden el principio de taxatividad.

Tal exigencia responde al tipo de relación supra a subordinación que existe entre los particulares y las autoridades, ya que los gobernados se encuentran en una situación desventajosa frente a aquéllos, pues, como ya se hizo notar con antelación, la valoración de si una conducta realizada por un integrante de los miembros de seguridad pública capitalina desacredita su propia persona o la de la propia institución, será la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción.

Además, es preciso mencionar que la norma prevé un supuesto en el que por considerarse que la conducta realizada desacredite la imagen del propio infractor será la autoridad competente la que determine, con base en su apreciación personal, cuando la persona sanciona se causó un propio descrédito, situación que no puede sujetarse a certeza alguna, ya que la medida o calificación del presunto daño corresponde a la persona que cometió la conducta, circunstancia que escapa del conocimiento de la autoridad al pertenecer a una estimación estrictamente privada y personal. En otros términos, será una autoridad la que evaluará cuando, con la ejecución de un acto, personal de las instituciones de seguridad pública se causó, con sus propias acciones, un descrédito.

Asimismo, también resulta difícil determinar cuándo un miembro de la corporación policial capitalina, por el acto de uno de sus miembros, sufre una

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 POSIBLES DESTINATARIOS**".

afectación en su prestigio institucional, razón por la cual también queda al arbitrio del sujeto aplicador de la norma.

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

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 del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México expedida mediante decreto publicado el 01 de agosto de 2019 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, 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 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 vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 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 los derechos a la seguridad jurídica y de acceso a la información, así como el principio de legalidad cobran trascendencia, toda vez que con su reconocimiento se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante.

Por tanto, 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 una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas gocen de seguridad jurídica y de su derecho de acceso a la información, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso a la información, así como del principio de legalidad; a su vez, para los objetivos planteados en la agenda 2030, toda vez que regula cuestiones que no corresponde a su ámbito competencial, por establecer restricciones absolutas e indeterminadas y previas de la información pública y por establecer un régimen de supletoriedad indebido e impreciso, por sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

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.⁶⁵ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁶⁶ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

⁶⁵ 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).”**

⁶⁶ **“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. (...)”

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 01 de agosto de 2019, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (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.

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 2 de septiembre de 2019.

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

RFPS