

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del inciso i) de la fracción II del artículo 10 bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante Decreto publicado el 16 de diciembre de 2020 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez y Tania Sofía Flores Meza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028 y 08721407, respectivamente, que las acreditan como licenciadas en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: .....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Concepto de invalidez. ....	6
ÚNICO .....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad. ....	7
B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.....	10
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	20
A N E X O S.....	20



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

**I. Nombre de la promovente.**

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

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

- A. Congreso de la Ciudad de México.
- B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante Decreto publicado el 16 de diciembre de 2020 en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 10 Bis. Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:*

*(...)*

*II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:*

*(...)*

*i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:*

*I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV “Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos”, del Código Penal para el Distrito Federal; o*

*II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.*

*En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.*

*Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante.  
(...)”*

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

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

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

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

#### **VI. Competencia.**

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

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

---

<sup>1</sup> “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 16 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 17 del mismo mes y año al viernes 15 de enero de la presente anualidad. Por tanto, la acción es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>3</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

<sup>3</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

## **IX. Introducción.**

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

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

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

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

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

## **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México regula una cuestión sobre materia procedimental penal, al prever los supuestos en los que estará justificado el ingreso de elementos de seguridad pública capitalina a un lugar cerrado sin orden judicial, en caso de flagrancia.

Lo anterior significa que el precepto mencionado vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que, por mandato de la

**Constitución Federal, es el Código Nacional de Procedimientos Penales el ordenamiento encargado de establecer las normas que han de observarse durante la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el derecho de seguridad jurídica se ve conculcado cuando una legislación determinada establece cuestiones que no le corresponden o prevé una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia. Lo anterior, debido a que la existencia de dos ordenamientos que norman esencialmente el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán las leyes.

En el caso concreto, se adicionó una disposición que determina los supuestos en los que estará justificado el ingreso de elementos de seguridad ciudadana capitalina a un lugar cerrado sin orden judicial, en caso de flagrancia. Es decir, se incluyó en el ordenamiento impugnado un supuesto que corresponde a la materia procedimental penal, pese a que, por mandato constitucional, dicha cuestión ya se encuentra regulada en la codificación nacional única emitida por el Congreso de la Unión.

A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que la disposición impugnada de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México es contraria al parámetro de regularidad constitucional al generar un problema de doble regulación en materia procedimental penal, lo cual se traduce en una vulneración del derecho fundamental a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordará de manera sintética el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de la norma que nos ocupa a la luz de dicho parámetro.

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

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 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 constituyen 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 se encuentren 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 de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) 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.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

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

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

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución

Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.<sup>4</sup> Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

#### **B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.**

En el subapartado precedente se explicó que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación de conformidad con su ámbito de atribuciones.

En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en lo que se encuentra constitucionalmente facultado. En el caso que nos ocupa, es evidente que la norma que se somete a escrutinio constitucional versa sobre materia procedimental penal, cuya regulación fue

---

<sup>4</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, ***se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

claramente conferida a la autoridad federal por el Texto Supremo del Estado Mexicano.

Ello, dado que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal<sup>5</sup> establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la **legislación única en materia procedimental penal**, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los estados y la Ciudad de México.

De conformidad con este precepto constitucional, es el Congreso de la Unión quien debe expedir la legislación única en la materia procedimental penal<sup>6</sup>, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regularla.

En acatamiento a lo anterior, se expidió el **Código Nacional de Procedimientos Penales** que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, el cual establece en su artículo 1º que sus disposiciones son de orden público y de **observancia general en toda la República Mexicana**, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y **locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Precisado lo anterior, para identificar qué comprende la materia procedimental penal, debemos acudir al contenido del propio Código Nacional, por ser en éste donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

---

<sup>5</sup> “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir:

a) a b) (...)

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

<sup>6</sup> Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Transitorios.** (...)

**Segundo.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

(...)”

El artículo 2° del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que sus disposiciones tienen por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentran ahí regulados no pueden ser parte de las normas estatales, en tanto son de observancia general en toda la República dado su carácter nacional.

Asimismo, resulta pertinente mencionar que el Código Nacional de Procedimientos Penales en su **artículo 290**, precisa las **hipótesis en las cuales estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial en casos de flagrancia**.

En así que los Estados han dejado de estar habilitados para legislar en la materia, toda vez que, tal como el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido, **las normas en materia de procedimientos penales no pueden formar parte de las leyes estatales, ni siquiera en forma de reiteración**,<sup>7</sup> en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en el Código Nacional, el cual es de observancia general en toda la República para todos los delitos, sean de competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.<sup>8</sup>

En otros términos, las legislaturas locales únicamente tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, **para ejecutar las disposiciones de la legislación única** emitida por el Congreso de la Unión para efecto de la implementación de aquella o para regular temas orgánicos que le estén relacionados.

De esta forma, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan los supuestos en los que estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando, como ya se resaltó, la norma nacional emitida por el Congreso General es la que cuenta con sustento constitucional para la regulación de ese aspecto procesal penal.

---

<sup>7</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión del Pleno el siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, página 44.

<sup>8</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

**“Artículo 1o.** Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.”

Ahora bien, como ya se desarrolló en líneas previas, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les facultan.

Aclarado lo anterior, corresponde verificar si el legislador de la Ciudad de México, con la adición a la disposición impugnada, cumplió en ceñirse únicamente en regular aquellos aspectos que el Código Nacional de Procedimientos Penales le permite, es decir, cuestiones orgánicas y para su implementación que no modifiquen, incidan o reproduzcan las reglas procedimentales previstas en dicha legislación.

Con ese objeto, resulta necesario traer a colación el texto de la disposición combatida, en contraste con los dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México	Código Nacional de Procedimientos Penales
<p><b>Artículo 10 BIS.</b> Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:</p> <p>(...)</p> <p>II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:</p> <p>(...)</p> <p><b>i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:</b></p> <p><b>I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV “Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos”, del Código Penal para el Distrito Federal; o</b></p> <p><b>II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo. En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo</b></p>	<p><b>Artículo 290.</b> Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial. Estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:</p> <p>I. Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o</p> <p>II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.</p> <p>En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla.</p> <p>Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante.</p>

previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante.

(...).”

Como se desprende del cuadro anterior, esta Comisión Nacional estima que el inciso i) de la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México prevé un supuesto normativo que ya se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es decir, dicho precepto norma aspectos que ya se encuentran establecidos y determinados en el Código Nacional, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, al generar inseguridad jurídica por establecer nuevos supuestos que faculten a los elementos policiales en casos de flagrancia de ingresar a un lugar cerrado sin orden judicial, los cuales son diversos a las únicas excepciones previstas en la mencionada codificación penal, además de que se trata de una cuestión que es objeto de regulación el ordenamiento procesal penal y, en consecuencia, se trata de una disposición que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello. Ello, pues de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales vigentes, la institución jurídica de “flagrancia” pertenece a la materia procedimental penal.

Sobre el particular, primero debe destacarse que la institución de “flagrancia” es un supuesto de excepción al derecho de libertad personal, previsto expresamente en el artículo 16 de la Norma Fundamental, el cual establece que:

*“Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.”*

Es decir, se refiere a la permisión de **detener** a una persona sin orden judicial, al momento en que esté cometiendo el delito o inmediatamente después de aquél, con lo cual se da inicio la actividad investigadora de las autoridades ministeriales que correspondan.

Por otro lado, el artículo 146<sup>9</sup> del Código Nacional de Procedimientos Penales detalla los supuestos de flagrancia, esto es, los casos en los que se permite detener a una persona sin orden judicial; por su parte, los artículos 147 y 148<sup>10</sup> del mismo Código regulan la detención en casos de flagrancia, mientras que el diverso 149<sup>11</sup>, la

---

<sup>9</sup> “ **Artículo 146. Supuestos de flagrancia**

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.”

<sup>10</sup> “ **Artículo 147. Detención en caso de flagrancia**

Cualquier persona podrá detener a otra en la comisión de un delito flagrante, debiendo entregar inmediatamente al detenido a la autoridad más próxima y ésta con la misma prontitud al Ministerio Público.

Los cuerpos de seguridad pública estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante y realizarán el registro de la detención.

La inspección realizada por los cuerpos de seguridad al imputado deberá conducirse conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto en el presente Código.

En este caso o cuando reciban de cualquier persona o autoridad a una persona detenida, deberán ponerla de inmediato ante el Ministerio Público, quien realizará el registro de la hora a la cual lo están poniendo a disposición.”

“ **Artículo 148. Detención en flagrancia por delitos que requieran querrela**

Cuando se detenga a una persona por un hecho que pudiera constituir un delito que requiera querrela de la parte ofendida, será informado inmediatamente quien pueda presentarla. Se le concederá para tal efecto un plazo razonable, de acuerdo con las circunstancias del caso, que en ningún supuesto podrá ser mayor de doce horas, contadas a partir de que la víctima u ofendido fue notificado o de veinticuatro horas a partir de su detención en caso de que no fuera posible su localización. Si transcurridos estos plazos no se presenta la querrela, el detenido será puesto en libertad de inmediato. En caso de que la víctima u ofendido tenga imposibilidad física de presentar su querrela, se agotará el plazo legal de detención del imputado. En este caso serán los parientes por consanguinidad hasta el tercer grado o por afinidad en primer grado, quienes podrán legitimar la querrela, con independencia de que la víctima u ofendido la ratifique o no con posterioridad.”

<sup>11</sup> “ **Artículo 149. Verificación de flagrancia del Ministerio Público** En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan.

Así también, durante el plazo de retención el Ministerio Público analizará la necesidad de dicha medida y realizará los actos de investigación que considere necesarios para, en su caso, ejercer la acción penal.”

verificación por parte del Ministerio Público de que las detenciones en tales supuestos se realicen debidamente.

Ahora bien, como ya se explicitó en el cuadro comparativo anterior, el artículo 290 del referido Código Nacional establece las hipótesis en las cuales, en los casos de flagrancia, estará justificado el ingreso de una autoridad a un lugar cerrado sin orden judicial, a saber:

- Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.
- Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En contraste, el inciso i) de la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad De México **establece una excepción no prevista en el Código Nacional** que permite a las autoridades competentes que ingresen a un lugar cerrado sin la respectiva orden judicial, cuando se trate casos de flagrancia por delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad de animales no humanos.

De lo expuesto, se colige indudablemente que las cuestiones relacionadas con la regulación de la institución jurídica conocida como “flagrancia”, entre ellas, que ante su actualización es permisible que una autoridad ingrese a un lugar cerrado sin orden judicial, se enmarca dentro de la materia procesal penal, ya que se trata de un acto con el cual se daría inicio a un procedimiento penal.

Explicado lo anterior, se reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia de procedimental penal para el Poder Legislativo Federal, no obstante que su aplicación atañe tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es así que no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se hallan establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para la correcta aplicación de las normas penales procedimentales.

Sentadas esas bases, es inconcuso que el Congreso capitalino legisló sobre una cuestión procesal penal ya prevista y regulada por el Código Nacional de Procedimientos Penales, pese a estar inhabilitado constitucionalmente para hacerlo.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las normas que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión, **no pueden formar parte de las leyes locales, ni siquiera en forma de reiteración**<sup>12</sup>, en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en las leyes expedidas por el Congreso Federal, tal como ocurre en la materia procesal penal.

Esto es así, ya que derivado de la expedición de la legislación nacional ya citada, las legislaturas locales han dejado de estar autorizadas para regular cuestiones que recoge la ley única de la materia, las cuales le resultan indisponibles por disposición del Poder Reformador de la Constitución, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En un sentido similar se pronunció ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en la cual argumentó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinadas materias, por ejemplo, la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, entre otros, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.<sup>13</sup>

Ello, pues con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional del nueve de octubre de dos mil trece, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, y hasta en tanto entrara en vigor la legislación

---

<sup>12</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión del Pleno el 7 de julio de 2015, por unanimidad de once votos. Además, la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017. En un sentido análogo, las resoluciones del Pleno de ese Tribunal Constitucional respecto de las acciones de inconstitucionalidad 105/2017, 126/2017 y 39/2018, y 17/2018, entre otras.

<sup>13</sup>Resuelta en sesión pública del 07 de julio de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. 42

única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.<sup>14</sup>

En el mismo tenor, en la acción de inconstitucionalidad 15/2015 se sustentó un criterio similar respecto de las facultades de los Congresos locales para legislar en materia procedimental penal según el artículo 73, fracción XXI, inciso c), al prever que esa norma constitucional establece que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia de procedimiento penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, **excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.**<sup>15</sup>

Por ende, en términos de tal precepto constitucional, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban –en términos del artículo 124 de la Constitución Federal–, para legislar en esas materias, pues como se recordará, dicha modificación constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.<sup>16</sup>

Dichas consideraciones han sido sustentadas y reiteradas al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 107/2014, 29/2015 y recientemente la 45/2019, entre otras.

Es por ello que en el caso que nos ocupa, resulta inconcuso que la disposición impugnada vulnera el derecho humano aludido, pues el legislador de la Ciudad de México emitió un precepto sin sustento constitucional, al tratarse de un tópico ya regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que, además, fue únicamente conferido al Congreso de la Unión.

Ello, pues derivado de la implementación del referido Código Nacional, las entidades federativas han dejado de estar habilitadas para legislar sobre la materia procedimental penal, tales como los supuestos de los casos de flagrancia en los que será admisible que una autoridad ingrese a un lugar cerrado sin orden judicial, entre otros aspectos; dejando a los congresos locales una facultad que se reduce o acota

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

<sup>15</sup> Sentencia dictada en la sesión pública correspondiente al 17 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp. 36 y 37.

<sup>16</sup> *Ídem.*

para legislar en su ordenamiento local, disposiciones orgánicas complementarias y aquellas que resulten necesarias para la implementación de la referida codificación nacional adjetiva penal.

Asimismo, el precepto impugnado no admite que pueda ser considerado como alguna disposición que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional, ya que regula cuestiones propias de la materia, como lo son los supuestos en los cuales estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial por flagrancia.

Es así que no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se hallan establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para el correcto desarrollo de las diferentes fases que integran el proceso penal.

Derivado de la expedición de la multirreferida codificación nacional en materia procedimental penal, las entidades federativas han dejado de estar autorizadas para incidir en la esfera jurídica de los gobernados en cuanto a la regulación de las cuestiones que recoge la ley única de la materia y las cuales son indisponibles, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Es por ello que la disposición impugnada vulnera el derecho humano aludido, pues el poder legislativo de la Ciudad de México emitió un precepto que regula supuestos propios y sustantivos de Código Nacional de Procedimientos Penales y no así de aquellas cuestiones orgánicas o disposiciones necesarias para su implementación.

Lo anterior propicia la duplicidad de legislación en la materia procedimental penal, al regular supuestos adicionales a los previstos en el Código Nacional que permitan, en los casos de flagrancia, ingresar a un lugar cerrado sin orden judicial, generando inseguridad jurídica para las personas, pues implica la afectación a su esfera jurídica por una autoridad diversa a la habilitada constitucionalmente para ello.

Una vez desarrolladas las consideraciones que sustentan la invalidez de la norma tildada de inconstitucional, para esta Comisión Nacional es importante aclarar enfáticamente que reconoce la labor del Congreso capitalino de impulsar medidas en contra de la crueldad y maltrato animal, puesto que este Instituto Autónomo comparte la preocupación y exigencia de que se erradiquen ese tipo de conductas

socialmente reprochables, por constituir formas de violencia inadmisibles en contra de la naturaleza y de la vida de otros seres vivos.

Sin embargo, también es importante para un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, que la actividad legislativa se desarrolle acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, esto es, que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación.

En conclusión, la disposición impugnada de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México norma cuestiones que son objeto de regulación expresa en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que resulta inválida al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en el presente medio de control constitucional, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 16 de diciembre de 2020, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **A N E X O S**

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de

conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 16 diciembre de 2020, que contiene el Decreto por el que se adicionó el inciso i) a la fracción II del artículo 10 bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México. (anexo dos).

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

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

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

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

**TERCERO.** Tener por 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 15 de enero de 2021.

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

**CNDH**  
M É X I C O

**LMP/TSM**