

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 83/2017, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 83/2017

ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL

PONENTE: **MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

SECRETARIOS: **RON SNIPELSKI NISCHLI**
ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO
ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
JAZMÍN BONILLA GARCÍA
JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO

COLABORÓ: **ANA MARÍA CASTRO DOSAL**

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 83/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de demanda.** El Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional¹ en contra de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México.
2. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar, registrar el expediente relativo y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor².
3. El Ministro Instructor tuvo como autoridades demandadas al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal³, al estimar que la existencia y funciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México –órgano emisor de la norma impugnada– habían cesado con la publicación de la nueva Constitución local⁴.
4. Sin embargo, la Segunda Sala determinó, por un lado, que la Asamblea Constituyente sí debía ser parte demandada en el juicio y, por otro, que aunque en principio la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue llamada como parte demandada, en realidad su carácter debía ser de tercero interesado en el proceso⁵.
5. En consecuencia, contestaron la demanda en este procedimiento la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁶, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
6. Una vez que fueron recibidas las contestaciones de demanda y que se realizó la audiencia en términos del artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “Ley Reglamentaria”)⁷, el expediente quedó en estado de resolución.

¹ Demanda presentada por el Ejecutivo Federal, fojas 1 a 65 del presente expediente.

² Acuerdo de trece de marzo de dos mil diecisiete, fojas 187 y 188 del presente expediente.

³ Acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, fojas 189 a 191 del presente expediente.

⁴ **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.**

(...)

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

⁵ Recurso de reclamación 51/2017-CA fallado el diez de mayo de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos.

⁶ En el recurso de reclamación 51/2017-CA se resolvió que si bien el artículo 26 de la Ley Reglamentaria dispone darle vista a la tercero interesada para que manifieste lo que a su derecho convenga dentro del plazo de treinta días, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le fue concedido dicho plazo en el procedimiento y a la postre realizó las manifestaciones que estimó convenientes mediante su escrito de contestación a la demanda.

⁷ La audiencia se celebró el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, fojas 961 a 964.

II. COMPETENCIA

7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos de los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹, al tratarse de un conflicto suscitado entre la Federación y una entidad federativa.

III. OPORTUNIDAD

8. El actor impugna disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al tratarse de una norma general, se debe tomar en cuenta el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria para determinar si la demanda fue presentada en tiempo¹⁰.
9. Si la Constitución capitalina fue publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, dicho plazo transcurrió del siete de febrero al veintidós de marzo de dos mil diecisiete¹¹. Por lo tanto, si la demanda se presentó el diez de marzo del mismo año¹², concluimos que fue promovida oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN

10. Tanto la parte actora como las demandadas tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal contra de una entidad federativa¹³.
11. Partiendo de tal supuesto procederemos a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria¹⁴.
12. **Legitimación activa.** La parte actora es el Poder Ejecutivo Federal en representación de la Federación. Conforme al artículo 11, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria¹⁵ el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el Secretario de Estado, por el Jefe de Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente.

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

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

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

⁹ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: (...)

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

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

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

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

¹² Foja 65 del presente expediente.

¹³ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 2a. XLVII/2003 emitida por la Segunda Sala, de rubro y texto: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.** El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, abril de dos mil tres, registro 184512, página 862.

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

¹⁵ **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** (...)

(...)

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

13. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en las controversias constitucionales ante esta Suprema Corte, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁶ y del *“Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan”*¹⁷, publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.
14. Quien presentó la demanda es Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, mismo que se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y lo acreditó con copia certificada de su nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸. Por lo tanto, concluimos que sí cuenta con legitimación activa.
15. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria dispone que tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general¹⁹. En la presente controversia, las partes demandadas son el Jefe de Gobierno por ser el órgano que promulgó la norma impugnada, y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el que la emitió. En este último caso conviene destacar, además, que la Segunda Sala le reconoció ese carácter en el recurso de reclamación 51/2017-CA, como antes lo señalamos.
16. Ahora bien, el Jefe de Gobierno debe ser representado por la Dirección General de Servicios Legales, de conformidad con los artículos 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal²⁰ y 116, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal²¹.
17. Dado que compareció Vicente Lopantzi García en su carácter de Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, y acreditó esa personalidad con copia certificada del nombramiento emitido a su favor por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México²², concluimos que el Jefe de Gobierno sí cuenta con legitimación pasiva.
18. Por otra parte, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México²³, es el Presidente de la Mesa Directiva el facultado para representar legalmente a la Asamblea Constituyente. En el proceso compareció Alejandro de

¹⁶ **Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: (...)

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

¹⁷ **Punto ÚNICO del acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 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.

¹⁸ Fechado el cuatro de diciembre de dos mil doce. Visible en la foja 66 del presente expediente.

¹⁹ **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

IV. El Procurador General de la República

²⁰ **Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

(...)

²¹ **Artículo 116 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.** Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:

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

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

²² Fechado el dieciséis de septiembre de dos mil quince. Visible en la foja 494 del presente expediente.

²³ **Artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.**

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

(...)

Jesús Encinas Rodríguez en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, personalidad que acreditó con el acta de sesión en la que dicha Asamblea aprobó la integración de su mesa directiva²⁴. Por tal razón, concluimos que en este caso la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México también tiene legitimación pasiva.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. Tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México consideran que debe sobreseerse la controversia constitucional por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII²⁵, en relación con el 10²⁶ de la Ley Reglamentaria, pues no se les puede considerar como órganos emisor y promulgador de la Constitución local, en tanto que dicha labor correspondió a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, órgano al que consideran debió dársele vista para su defensa.
20. Sus planteamientos son infundados. En relación con la Asamblea Legislativa, tal como se señaló en el apartado de antecedentes, aunque en principio fue llamada como parte demandada en el juicio, posteriormente la Segunda Sala modificó su carácter y la consideró tercero interesado en el proceso. De esta manera se le dio la oportunidad de manifestarse como parte respecto del presente juicio en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, sin que ésta haya hecho valer argumento alguno tendiente a fortalecer o controvertir los planteamientos hechos valer por la parte actora. Por esta razón, consideramos infundada la causal de improcedencia que formula.
21. Por su parte, también es infundado lo que argumenta el Jefe de Gobierno. Contrario a su manifestación, aquél efectivamente tiene el carácter de demandado, pues con independencia de que el régimen transitorio de la reforma política de la Ciudad de México establece que su Constitución "*no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique*"²⁷, éste efectivamente promulgó la norma impugnada y ordenó su publicación tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como en el Diario Oficial de la Federación. Esta participación es suficiente para estimar que sí es parte en el presente juicio, en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria.
22. Finalmente, en términos del artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria oficiosamente advertimos que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del mismo precepto, respecto de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, únicamente en las porciones normativas "*arqueológicos*" así como "*y paleontológicos*"; 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial*", y 45, apartado B, de la Constitución de la Ciudad de México que son impugnados por el Ejecutivo Federal. Esto es así porque han cesado sus efectos toda vez que este Tribunal Pleno los invalidó al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017²⁸.
23. En consecuencia, lo procedente es sobreseer la controversia respecto de esos preceptos, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.

VI. FIJACIÓN DE LA LITIS

24. El Ejecutivo Federal impugnó en su demanda la inconstitucionalidad de los artículos 8, apartado B, numeral 7; 9, apartados D, numeral 7, y F, numeral 3; 10, apartado B; 11, apartados I y L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3; 35, apartado C; 36, apartados B, numeral 3, incisos a) a g), y C, numeral 2, inciso c); 41, numeral 1; 42, apartado C, numeral 3; 44, apartado A, numeral 3; 45, apartado B, y quinto transitorio, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

²⁴ Fechado el cinco de octubre de dos mil dieciséis. Visible en las fojas 716 a 722 del presente expediente.

²⁵ **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

²⁶ **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

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

²⁷ **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.** Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

²⁸ Sentencia de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

25. No obstante, conviene precisar que aunque inicialmente en su escrito controvierte genéricamente el artículo 8, apartado B, numeral 7, en realidad sus argumentos se dirigen únicamente a cuestionar la porción normativa: *“La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.”* Lo mismo ocurre con el artículo 9, apartado F, numeral 3, ya que sus argumentos se dirigen únicamente a controvertir las porciones normativas *“irrenunciable”* y *“la gestión del agua será pública y sin fines de lucro”*. De igual manera, aunque anuncia que controvierte la totalidad del artículo 41, numeral 1, en realidad sus planteamientos cuestionan la constitucionalidad de la porción *“La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México”*. Finalmente, aunque en el encabezado de su concepto de invalidez afirma que es inconstitucional el numeral 3, apartado A, del artículo 44 (se entiende en su totalidad), en su argumentación sólo controvierten la porción normativa *“La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”*²⁹.
26. Por tal razón, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria³⁰, y al haberse sobreseído el juicio respecto a los artículos señalados en el apartado V, únicamente analizaremos la constitucionalidad de los siguientes artículos:

Tema	Artículos impugnados
1. Derecho al agua	Artículo 9, apartado F, numeral 3 en las porciones normativas <i>“irrenunciable”</i> y <i>“la gestión del agua será pública y sin fines de lucro”</i> .
2. Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México	Artículos 35, apartado C; y 36, apartados B, numeral 3, incisos a) a g) y C, numeral 2, inciso c).
3. Seguridad ciudadana	Artículo 41, numeral 1, en la porción normativa <i>“La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México”</i> .
4. Sistema educativo	Artículo 8, apartado B, numeral 7, en la porción normativa: <i>“La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.”</i>
5. Uso medicinal de la cannabis	Artículos 9, apartado D, numeral 7 y quinto transitorio.
6. Derechos de migrantes	Artículo 11, apartado I.
7. Patrimonio de la Ciudad	Artículo 18, apartado A, numeral 3 –salvo las porciones normativas que fueron declaradas inválidas–.
8. Justicia cívica	Artículo 42, apartado C, numeral 3.
9. Derechos laborales	Artículo 10, apartado B.

²⁹ En este sentido, en la página 52 de la demanda el Ejecutivo Federal concluye que: *“(…) ese Máximo Tribunal deberá declarar la invalidez de la parte normativa del artículo que se combate (…)*.

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

VII. ESTUDIO DE FONDO

1. Derecho al agua

27. El Ejecutivo Federal impugnó³¹ la constitucionalidad del artículo 9, apartado F, numeral 3³², de la Constitución de la Ciudad de México conforme a la precisión realizada en el Apartado VI, pues a su juicio invade las competencias del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión para legislar en materia de agua en términos de los artículos 4°, párrafo sexto³³; 27, párrafos primero, quinto y sexto³⁴, y 73, fracción XVII³⁵, de la Constitución Federal. Por una parte, señala que la Asamblea Constituyente excedió sus facultades al atribuirle al agua el carácter de “*irrenunciable*”, pues además de que la Constitución dispone que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y no que sea irrenunciable, la competencia para legislar sobre la definición constitucional del derecho al agua es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Por la otra, argumenta que al establecer que la gestión del agua “*será pública y sin fines de lucro*”, el precepto impugnado define un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua y, por tanto, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, impidiendo en la Ciudad de México la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.
28. Por su parte, tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México contestaron que el precepto es constitucional porque no se refiere a las aguas nacionales reguladas por el artículo 27 de la Constitución Federal, sino exclusivamente a las aguas de jurisdicción local de la Ciudad. Sostienen, además, que al establecer que el agua es un bien inalienable, inembargable e

³¹ Concepto de invalidez que identifica como *primero*, (páginas 21 a 28 de la demanda).

³² **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria

(...)

F. Derecho al agua y a su saneamiento

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

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

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

(...)

³³ **Artículo 4° de la Constitución Federal.** (...)

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

irrenunciable, el artículo impugnado solamente reproduce los atributos o características propias del derecho humano al agua previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General número 15 del comité respectivo de las Naciones Unidas, que son vinculantes para el Estado Mexicano.

29. Del análisis del régimen de distribución competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua se desprende que, contrariamente a lo que plantea la parte actora, la norma impugnada no invade en momento alguno las competencias o facultades del Constituyente Permanente ni las del Congreso de la Unión por establecer que el agua es un bien irrenunciable, ni tampoco por disponer que su gestión será pública y sin fines de lucro. Para efectos de claridad en la exposición, abordaremos cada uno de estos dos planteamientos por separado.

El agua como bien irrenunciable

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

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

(...)

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

(...)"

34. Asimismo, el texto constitucional dispone que la competencia sobre determinados servicios públicos relacionados con el agua corresponde al **municipio**. Específicamente, el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal³⁷ establece que son los municipios quienes tienen a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Dado que la Ciudad de México no tiene municipios y estas atribuciones no están conferidas a sus alcaldías, en la Capital de la República dichas funciones corresponden al gobierno local sobre la base de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.
35. Finalmente, también por disposición del multicitado artículo 27 constitucional, **los particulares** son propietarios y, por tanto, pueden disponer libremente de las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que corran por –o cuyo depósito se encuentre en– algún terreno que sea de su propiedad, siempre y cuando dichas aguas no se localicen en dos o más predios, en cuyo caso estarán bajo la jurisdicción de la entidad federativa respectiva.
36. Del régimen competencial aquí sintetizado se desprende claramente que, en relación con la regulación de los recursos hídricos en el territorio nacional, la Constitución Federal prevé expresamente la intervención de las entidades federativas. Dicho de otro modo, el agua es constitucionalmente una materia coincidente porque el manejo de ese bien requiere necesariamente la participación –es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades– de tres órdenes distintos de gobierno. Así, lo decisivo aquí no es dilucidar si la Ciudad de México tiene obligaciones constitucionales ni, por lo tanto, si cuenta con facultades en torno al agua como materia, toda vez que sí las tiene. Lo relevante es, en cambio, dilucidar si la regulación específica del agua en la Constitución capitalina implica el ejercicio de una facultad que en relación con ese bien la Constitución Federal reserve exclusivamente para sí o para el Congreso de la Unión.
37. En este sentido, si se examina el artículo impugnado de manera integral y, por tanto, se tiene en cuenta a qué se refiere exactamente, los mismos preceptos ahora invocados por el Ejecutivo Federal demuestran que establecer el carácter de irrenunciable para el agua no invade competencia alguna del Congreso de la Unión.
38. Ciertamente el numeral impugnado establece a la letra que el agua tiene, entre otras, la característica de irrenunciable. Sin embargo, como sostuvimos en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del análisis de dicho numeral en su conjunto –es decir, incluyendo los numerales 1 y 2 del mismo apartado F– se desprende claramente que la Constitución de la Ciudad de México sólo se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, únicamente establece el carácter irrenunciable del “*agua potable para uso personal y doméstico*”. Mientras que el apartado F –donde se ubica el numeral impugnado– se titula “*Derecho al agua y su saneamiento*”, el numeral 1 prevé expresamente que “*toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para uso personal y doméstico*” y el numeral 2 que “*la Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable*”. Los atributos que impone al agua el numeral 3, por lo tanto, sin duda están referidos única y exclusivamente al agua potable mediante la cual la Ciudad de México debe cumplir sus obligaciones de suministro frente a los habitantes de la Capital. Esta actividad regulatoria a nivel local, por tanto, no es violatoria en modo alguno del orden competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua.
39. Contrariamente a lo que argumenta el Ejecutivo Federal, los términos específicos del numeral impugnado –es decir, el establecimiento de atributos del agua potable para uso personal y doméstico en la Ciudad de México– no invaden las facultades del Congreso de la Unión para legislar como parte de sus atribuciones en términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. Como ya se dijo líneas arriba, conforme al sistema de facultades residuales, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en la Ciudad de México corresponden a ésta. Tan es así, que desde mil novecientos noventa y tres la Capital de la República ha tenido la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en

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

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

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

(...)

su territorio³⁸ y desde ese entonces las responsabilidades de las autoridades capitalinas principalmente se han incrementado, sin que en las reformas constitucionales de enero de dos mil dieciséis se haya establecido alguna facultad a la Federación para regular la prestación del servicio de agua potable en la Capital.

40. En esta tesitura, si la Ciudad de México tiene indudablemente atribuciones constitucionales en relación con la regulación del servicio de suministro de agua potable en el territorio de esa entidad federativa y, por su parte, el numeral impugnado al establecer el atributo de irrenunciable se refiere única y exclusivamente al agua potable para uso personal y doméstico, entonces es claro que no invade en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión.
41. Por otra parte, la facultad constitucional otorgada al legislador federal para expedir normatividad sobre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal –facultad que se ejerció a través de la Ley de Aguas Nacionales– tampoco es una razón para inhibir a las entidades federativas en general y a la Ciudad de México en particular para emitir normas que impacten en la utilización de las aguas de **jurisdicción local**.
42. Si bien las entidades federativas están constitucionalmente sujetas a los designios del Congreso de la Unión en torno a todo lo relativo a las aguas nacionales, no lo están en relación con sus aguas locales y, en principio, pueden perfectamente hacerlas objeto de una norma constitucional local, sea de derechos humanos o de alguna otra índole. Tan es así, que la misma Ley de Aguas Nacionales –reglamentaria de la fracción XVII del artículo 73 constitucional– se refiere exclusivamente a las aguas establecidas como “aguas nacionales” en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional³⁹. En suma, si las entidades federativas no están sujetas a las disposiciones de la Federación en lo que se refiere a las “aguas no nacionales”, entonces es evidente que la Ciudad de México tiene también facultades constitucionales para establecer regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su constitución local.
43. No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4º constitucional dispone a la letra que *“el Estado garantizará el derecho humano al agua y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”* y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas⁴⁰. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como sostuvimos en el precedente referido, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.

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

(...)

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

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

(...).

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

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

(...)

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

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

44. Finalmente, los términos en los que está redactado el numeral impugnado tampoco vulneran atribuciones del Constituyente Permanente. Al establecer que el agua para uso personal y doméstico, en tanto derecho humano, tiene el carácter de irrenunciable, la porción normativa impugnada simplemente explicita una propiedad que ya se está reconocida implícitamente en el parámetro de regularidad constitucional. En la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos “a un nivel de vida adecuado y a la salud” previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4° constitucional⁴¹, así como en los artículos 11⁴² y 12⁴³ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquélla es en sí misma un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas⁴⁴.
45. Así, la porción normativa impugnada simplemente explicita una de las cualidades esenciales del agua para consumo personal y doméstico como derecho fundamental ya contenidas en las normas del parámetro de regularidad constitucional. No se advierte, por tanto, que se invada alguna facultad del Constituyente Permanente.
46. Por estas razones, es **infundado** el planteamiento del Ejecutivo Federal en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa “irrenunciable”.

Gestión pública y sin fines de lucro

47. El Ejecutivo Federal también se equivoca cuando afirma que la porción normativa “la gestión del agua será pública y sin fines de lucro” define un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua y, por tanto, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, impidiendo en la Ciudad de México la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.
48. Para dar respuesta a este planteamiento, primero debemos reiterar que la porción impugnada se encuentra en un artículo que se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, se refiere únicamente a la gestión del “agua potable para uso personal y doméstico”. Esta distinción es fundamental porque permite advertir que la porción impugnada se refiere exclusivamente a la provisión del servicio de agua potable y, consecuentemente, a la obligación constitucional que tienen las autoridades capitalinas de garantizar el suministro de este recurso a los habitantes de la Ciudad de México.
49. Ya señalamos líneas arriba que la Ciudad de México no cuenta con municipios y, por tanto, que la prestación de los servicios públicos enumerados en el artículo 115 de la Constitución Federal – suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales– le corresponde al gobierno central de la Capital de la República, de conformidad con el criterio de competencias residuales establecido en el artículo 124 constitucional. Esto implica que en

⁴¹ **Artículo 4 de la Constitución Federal.** (...)

(...)

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

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

(...)

⁴² **Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

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

(...)

⁴³ **Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

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

(...)

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

(...)

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

(...)

el cumplimiento de esta obligación, el constituyente de la Ciudad puede establecer estándares o reglamentaciones sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso en la entidad federativa, pues está dentro de su esfera de atribuciones constitucionales, del mismo modo en que pueden hacerlo los municipios en los Estados de la República, quienes deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales en la prestación de los servicios a su cargo en términos del artículo 115, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal⁴⁵.

50. Lo infundado del planteamiento del Ejecutivo Federal radica en que la parte actora confunde la facultad para regular la **explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales** por parte de particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas conferidas a favor de la Federación en el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Federal, con la facultad que tiene la Ciudad de México para definir cómo será **la gestión** de este recurso para cumplir con su obligación constitucional de suministrar agua potable a los habitantes de la Capital en términos de los artículos 4° y 124 de la Constitución Federal.
51. En este Tribunal Pleno ya hemos abordado, al menos desde una perspectiva fiscal, algunas diferencias entre ambos supuestos. Por un lado, hemos definido que el uso, aprovechamiento y/o explotación de aguas nacionales previsto en el artículo 27 constitucional se autoriza mediante “concesiones” (para particulares) o “asignaciones” (para entes públicos) otorgadas por el Ejecutivo Federal y que puede generar el cobro de un derecho o contribución determinada por el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal⁴⁶. En ese sentido, hemos señalado que el hecho gravable debe guardar relación “*con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación*”⁴⁷.
52. En cambio, la facultad de regular el suministro de agua potable para uso personal y doméstico –que en los Estados corresponde a los municipios y en la Ciudad de México al gobierno central– es independiente del origen de captación de dichas aguas (es decir, si originalmente se trata de aguas nacionales, de jurisdicción local o de propiedad privada) y, por consiguiente, los derechos o contribuciones que se pueden cobrar por proporcionar ese servicio se establecen en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), para el caso de los municipios⁴⁸, así como de los numerales 122, fracción V, párrafo quinto⁴⁹, y 124, todos de la Constitución Federal para el caso de

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

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

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

⁴⁶ **Artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX. Para establecer contribuciones: (...)

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

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

⁴⁸ **Artículo 115 de la Constitución Federal.** (...)

(...)

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

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

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

⁴⁹ **Artículo 122 de la Constitución Federal.** (...)

(...)

V. (...)

(...)

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán

la Ciudad de México. De este modo, a diferencia de los derechos o contribuciones que se pueden cobrar por el uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales conferidos por concesión o asignación, el gravamen por la prestación del servicio de agua potable debe atender “*al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua*”⁵⁰.

53. Tan se trata de dos atribuciones diferentes, que la Ley de Aguas Nacionales asume implícitamente esta distinción al establecer quiénes pueden beneficiarse de una autorización para explotar, usar o aprovechar aguas de jurisdicción federal. Concretamente, dicho ordenamiento contempla que, al igual que los particulares que solicitan el otorgamiento de una “concesión”, las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal pueden participar en la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales para la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, a través del otorgamiento de una “asignación”⁵¹. Esto es posible porque, como ya explicamos líneas arriba, la gestión de estas aguas y su dominio corresponde en exclusiva a la Federación, por lo que al tratarse de su uso, aprovechamiento y explotación, tanto la Ciudad de México como los particulares actúan como agentes que se encuentran en una relación de dependencia frente a la Federación y, por consiguiente, quedan sujetos por completo a la regulación del Congreso de la Unión. Si regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y regular el servicio de suministro de agua potable fueran exactamente la misma atribución, entonces la ley reglamentaria no tendría por qué establecer que las entidades federativas y los municipios pueden solicitar ejercer las primeras para cumplir con la segunda. Por lo mismo, también es inexacto afirmar que lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad de México en relación con la gestión del agua potable afecta de alguna forma el derecho de los particulares de solicitar al Ejecutivo Federal una concesión, conforme a lo establecido en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal.
54. Finalmente, es importante recalcar que esta distinción ya operaba cuando el Distrito Federal no era considerado como una entidad federativa, es decir, antes de la reforma al régimen político de la Ciudad de México. Como ya se mencionó, desde mil novecientos noventa y tres el gobierno

exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

(...)

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia P. /J. 4/98 emitida por el Pleno, de rubro y texto: “**DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD.** La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.” Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, registro 196936, página 5.

⁵¹ **Artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales.** (...)

(...)

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

(...)

capitalino ya tenía la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en su territorio. De tal suerte, es claro que el establecimiento de parámetros sobre la gestión del agua potable en la Capital de la República no afecta en lo absoluto la posibilidad que tienen los particulares y las sociedades mercantiles creadas conforme a las leyes mexicanas, de usar, aprovechar y explotar aguas nacionales en términos de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, ni por tanto, las atribuciones de la Federación para regular dichos procedimientos.

55. Cabe mencionar, para ejemplificar lo anterior, que cuando un particular pretende usar⁵², aprovechar⁵³ o explotar⁵⁴ aguas nacionales, tiene que presentar una solicitud de concesión ante la Comisión Nacional del Agua en términos del Título Cuarto de la Ley de Aguas Nacionales. Dicho órgano será el que resuelva acerca del otorgamiento. En cambio, si el mismo particular requiere la instalación de las obras necesarias para tener acceso a la red de agua potable, entonces deberá acudir al Sistema de Aguas de la Ciudad de México y seguir el procedimiento dispuesto en la ley local. De este modo, es claro que se trata de supuestos diferentes, en los que intervienen órganos y leyes distintos.
56. En virtud de las consideraciones anteriores, son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Ejecutivo Federal en este rubro y, por lo tanto, se reconoce la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece "La gestión del agua será pública y sin fines de lucro".

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

57. El Presidente de la República también cuestiona⁵⁵ la validez de algunas normas relacionadas con el ejercicio del control jurisdiccional en la Ciudad de México, proponiendo diversos argumentos que giran en torno a las siguientes ideas fundamentales:
- ¿Puede la Ciudad de México regular la manera en que su Tribunal Superior de Justicia habrá de ejercer el control de constitucionalidad local?
 - ¿Puede la Ciudad de México prever una controversia constitucional de carácter local para resolver judicialmente los conflictos de competencia entre las Alcaldías y los poderes públicos locales?
 - ¿Es válido que la Ciudad de México regule la acción de protección efectiva de derechos?
58. Por razón de método y claridad en la exposición se analizarán dichos argumentos en el orden referido.

¿Puede la Ciudad de México regular la manera en que su Tribunal Superior de Justicia habrá de ejercer el control de constitucionalidad local?

59. El Presidente de la República considera que el artículo 35, inciso C⁵⁶, de la Constitución de la Ciudad de México es inconstitucional fundamentalmente porque regula la manera en que el Tribunal Superior de Justicia habrá de ejercer el control de constitucionalidad y, de acuerdo con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, los Poderes Constituyentes de las entidades federativas no pueden incidir en la manera en que los órganos jurisdiccionales conciben y ejercitan el parámetro de regularidad constitucional por tratarse de una cuestión reservada a la Federación.
60. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, concluimos que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no tiene facultades para regular o incidir en el ejercicio del control de las normas de derechos humanos reconocidas por la Constitución

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ En los conceptos de invalidez que identifica como *tercero* (páginas 39 a 48 de la demanda) y *décimo tercero* (páginas 124 a 128 de la demanda).

⁵⁶ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Poder Judicial (...)

C. Facultades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México tendrá las siguientes funciones:

a) Ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a esta Constitución, en las materias de sus respectivas competencias; y

b) Proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales.

(...)

Federal y por los tratados internacionales de los que México es parte (parámetro de regularidad constitucional), lo que nos condujo a invalidar parcialmente el artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución capitalina cuyo texto original establecía: (l)as autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

61. En esta última ocasión insistimos en que las entidades federativas no pueden incidir ni regular la manera en que los jueces deben ejercer el control de las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional pues tal circunstancia ya está definida por la Constitución Federal y consideramos que permitirlo podría ocasionar incertidumbre jurídica sobre si se está o no alterando el ejercicio del control. Es más, sostuvimos que ni siquiera era posible hacerlo replicando el esquema del modelo de control difuso ya definido por este Alto Tribunal al interpretar los artículos 1 y 133 constitucionales, **aclarando que esa sola circunstancia no los eximía de ejercerlo por exigencia de la Carta Magna.**
62. Sentado lo anterior se toma en cuenta que la norma que ahora se impugna regula la función judicial en la Ciudad de México estableciendo que el Tribunal Superior de Justicia tiene las siguientes atribuciones:
 - a) Ejercer el control de *constitucionalidad, convencionalidad y legalidad* en los términos que establece la *Constitución Federal*, así como la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a la Constitución capitalina, en las materias de sus respectivas competencias, y
 - b) Proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por la Constitución local y por los tratados internacionales.
63. Tomando como base las consideraciones que han servido de sustento a los precedentes antes mencionados, concluimos que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México carece de competencia para referirse al control de convencionalidad y, además, de que dicha función se debe realizar en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esa circunstancia ya está regulada en este último ordenamiento y es uniforme para las autoridades jurisdiccionales de todo el país. Además, reiteramos, su subsistencia en el texto constitucional capitalino podría dar lugar a la incertidumbre y generar dudas sobre qué tipo de atribuciones tienen los jueces locales en torno al ejercicio del control constitucional.
64. Es cierto que la norma impugnada únicamente reitera a los juzgadores del Tribunal Superior de Justicia que dentro del cúmulo de sus atribuciones se encuentra la de ejercer el control de constitucionalidad, el de convencionalidad y el de legalidad sin establecer algún tipo de reglamentación o matiz que permita inferir la alteración a la manera de ejercer el control jurisdiccional; sin embargo, consideramos que mantener la mención al control de convencionalidad y a que deba hacerse en los términos de la Constitución Federal podría generar incertidumbre no sólo sobre qué tipo de control pueden emprender en los asuntos de su conocimiento, sino también bajo qué modelo y con qué efectos pueden hacerlo.
65. En cambio, consideramos que la supresión de dicha referencia en nada afecta la obligación que tienen de ejercer el control difuso de constitucionalidad en los casos que así lo ameriten y en el ámbito de su competencia, pues ésta deriva de lo dispuesto por los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal y su cumplimiento no está supeditado a que la prevean las constituciones locales.
66. En otras palabras, no porque se elimine del texto de la Constitución capitalina la referencia a la atribución de los jueces de la Ciudad de México de ejercer control de convencionalidad en los términos previstos en la Constitución Federal cuando se requiera, podrán dejar de hacerlo, simplemente porque al igual que el resto de las autoridades jurisdiccionales del país, la obligación de ejercer el control difuso les resulta vinculante por el simple hecho de así disponerlo los artículos 1º y 133 del Pacto Federal.
67. Estas mismas consideraciones conducen a concluir que también resulta inconstitucional la referencia que hace el inciso b) del apartado C del artículo 35 impugnado, a que el Tribunal Superior de Justicia deberá salvaguardar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

68. En las relatadas circunstancias, estimamos **parcialmente fundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Ejecutivo Federal en este rubro y, por tanto, procede invalidar parcialmente el artículo 35, apartado C, incisos a) y b), de la Constitución capitalina únicamente por lo que toca a las referencias "convencionalidad" y "en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos," en el inciso a) y "y por los tratados internacionales" en el inciso b), para quedar como sigue:

Artículo 35

Del Poder Judicial

(...)

C. Facultades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer el control de constitucionalidad y legalidad, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a esta Constitución, en las materias de sus respectivas competencias; y
- b) Proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por esta Constitución.

(...)

¿Puede la Ciudad de México prever una controversia constitucional de carácter local para resolver judicialmente los conflictos de competencia entre las Alcaldías y los poderes públicos locales?

69. El promovente sostiene esencialmente que el artículo 36, apartado C, numeral 2, inciso c)⁵⁷, de la Constitución capitalina viola el diverso numeral 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Federal conforme al que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia constitucional para resolver las controversias entre la Ciudad de México y una de sus demarcaciones territoriales.
70. Para examinar este planteamiento es necesario precisar que el promovente no cuestiona la posibilidad de que en la Ciudad de México exista un medio de control constitucional local denominado controversia constitucional. Sólo cuestiona si la Ciudad de México puede preverla para dirimir las controversias competenciales entre las Alcaldías y alguno de los poderes públicos de la Ciudad.
71. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 concluimos que es válido que la Ciudad de México prevea medios locales de control de constitucionalidad para contrastar un acto o norma locales contra la propia Constitución capitalina porque esto garantiza su supremacía dentro del orden jurídico local. Sin embargo, aclaramos que esta posibilidad está condicionada a que **la actividad de control constitucional que realicen los jueces locales se circunscriba al contraste de normas o actos locales frente a las normas de la Constitución local**, aclarando que la existencia de dichos medios **no los habilita a contrastar directamente contra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los tratados internacionales** ni mucho menos a analizar violaciones directas a esas normas, pues esto último corresponde en exclusiva a los órganos del Poder Judicial de la Federación.
72. El artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso d), de la Constitución capitalina establece que la Sala Constitucional conocerá y resolverá sobre las controversias constitucionales que susciten entre los entes legitimados de conformidad con esa Constitución.
73. La norma que ahora se impugna prevé, en concreto, que la Sala Constitucional conocerá las **controversias constitucionales que se susciten entre una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad**, mientras que el diverso 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Federal establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, entre otros supuestos, entre una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

⁵⁷ **Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México. Control constitucional local (...)**

C. Legitimación (...)

2. Las controversias constitucionales serán las que se susciten entre: (...)

c) Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad; (...)

74. Pues bien, tomando como referencia los parámetros y condiciones fijados al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 a que nos hemos referido, estimamos que la confrontación entre el medio de control constitucional previsto en la norma impugnada y el diverso previsto en el artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos evidencia que no existe la inconstitucionalidad alegada, simplemente porque cada medio persigue finalidades distintas.
75. Mientras el medio local tiene por objeto el examen de las competencias exclusivamente a la luz de lo previsto en la Constitución capitalina, la controversia constitucional de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene por objeto el examen de las competencias delimitadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
76. Tal como se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, esto no podría ser de otro modo, pues las entidades federativas no pueden establecer mecanismos de control constitucional local que tengan por objeto plantear la transgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque dicho aspecto está reservado al Poder Judicial de la Federación.
77. En consecuencia, estimamos **infundado** el planteamiento del Ejecutivo Federal en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 36, apartado C, numeral 2, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México.

¿Es válido que la Ciudad de México regule la acción de protección efectiva de derechos?

78. El promovente sostiene que el artículo 36, apartado B, numeral 3, incisos a) a g)⁵⁸, de la Constitución de la Ciudad de México es inconstitucional porque permiten que el Tribunal Superior de Justicia ejerza control de constitucionalidad respecto de actos y normas cuyo ejercicio de control está reservado a la Federación en términos de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, conforme a los que el Poder Judicial de la Federación es el único facultado para resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección en la Constitución Federal.
79. Bajo argumentos esencialmente iguales esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, en que consideramos infundados los planteamientos de la entonces promovente y reconocimos la validez del artículo 36, apartado B, numeral 3 (en su totalidad), de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal.
80. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso y, toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Ejecutivo Federal en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez artículo 36, apartado B, numeral 3, incisos a) a g), de la Constitución de la Ciudad de México.

⁵⁸ **Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México.** Control constitucional local (...)

B. Competencia (...)

3. Las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerán de la acción de protección efectiva de derechos, la cual se sujetará a las siguientes bases:

a) Se interpondrá para reclamar la violación a los derechos previstos en esta Constitución, sin mayores formalidades y a través de solicitud oral o escrita. Se suplirá siempre la deficiencia de la queja;

b) a ley determinará los sujetos legitimados y establecerá los supuestos de procedencia de la acción;

c) Las resoluciones deberán emitirse en un plazo no mayor a diez días naturales y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades de la Ciudad de México. La ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento;

d) La o el quejoso podrá impugnar ante la Sala Constitucional las resoluciones de las o los jueces de tutela, en los plazos y conforme a los procedimientos previstos en la ley;

e) Cualquier magistrado o magistrada del Tribunal Superior, de la Sala Constitucional o la persona titular del Instituto de Defensoría Pública podrá solicitar que se revise algún criterio contenido en una resolución o para resolver contradicciones en la interpretación constitucional, para aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave;

f) Los criterios de las resoluciones de la Sala Constitucional con relación a la acción de protección efectiva de derechos humanos serán vinculantes para las y los jueces de tutela; y

g) El Consejo de la Judicatura a través de acuerdos generales, establecerá juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales."

3. Seguridad ciudadana

81. El Ejecutivo Federal impugnó⁵⁹ la constitucionalidad del artículo 41, numeral 1⁶⁰, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, en términos del párrafo noveno del artículo 21⁶¹ y de la fracción XXIII del artículo 73⁶², ambos de la Constitución Federal.
82. La Asamblea Constituyente y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México contestaron que el precepto impugnado es constitucional porque la intención del constituyente capitalino nunca fue invadir la esfera competencial de la Federación, sino establecer los aspectos generales vinculados a la seguridad pública que están bajo responsabilidad del Gobierno de la Ciudad, tales como la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas, persecución de delitos, impartición de justicia, reinserción social y el acceso a una vida libre de violencia. Por lo tanto, no existe conflicto competencial alguno con las bases a las que está sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
83. De este modo, en el entendido de que la parte actora sólo esgrimió argumentos para combatir la porción normativa que establece dicha exclusividad, no así contra el resto de las disposiciones de ese precepto, la cuestión que debemos resolver es si el numeral impugnado invade o no las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión por establecer que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad.
84. La solución planteada se resuelve atendiendo al contenido de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal en los cuales el constituyente permanente estableció expresamente que la seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno. Es decir, se trata de un aspecto de la vida pública que le corresponde tanto a la Federación, como a las entidades federativas –incluida la Ciudad de México– y a los municipios, quienes están obligados a coordinarse en los términos que establezca el Congreso de la Unión. Si bien en nuestros precedentes nos hemos

⁵⁹ Concepto de invalidez identificado como *décimo primero* (páginas 109 a 117 de la demanda).

⁶⁰ **Artículo 41 de la Constitución de la Ciudad de México.** Disposiciones generales

1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

(...)

⁶¹ **Artículo 21 de la Constitución Federal.** (...)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que 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:

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

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

⁶² **Artículo 73 de la Constitución Federal.** 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.

referido a la seguridad pública como una materia concurrente⁶³, también es claro que se trata más bien de una concurrencia fundamentalmente de coordinación, no de distribución de competencias. En efecto, no podemos obviar que es la propia Constitución Federal la que en materia de seguridad pública otorga a todos los órdenes de gobierno áreas específicas sobre las cuáles tienen la facultad de actuar, siempre en consonancia con las bases de coordinación dictadas por el Congreso de la Unión en una ley general. Esto nos lleva a concluir que cada uno de los tres niveles de gobierno tiene competencias asignadas constitucionalmente sobre estas actividades y, por lo mismo, ninguno de ellos puede válidamente reclamar para sí la exclusividad de las funciones de seguridad pública, pues excluiría la participación de los otros niveles de gobierno, lo cual implicaría sobreponerse a un mandato constitucional expreso.

85. De este modo, queda claro que el constituyente local, al prever que la seguridad ciudadana es responsabilidad *exclusiva* del Gobierno de la Ciudad de México, alteró el régimen competencial previsto en la Constitución Federal en esta materia en detrimento de las labores asignadas al resto de los órdenes de gobierno.
86. Por último, cabe precisar que en este caso no es posible realizar interpretación conforme alguna que permitiera salvaguardar la constitucionalidad del precepto impugnado debido a que es criterio de que este tipo de técnicas interpretativas resultan inadmisibles cuando estamos frente a normas estrechamente relacionadas con la materia penal⁶⁴. En este caso, el precepto impugnado busca regular la labor de las autoridades capitalinas en materia de seguridad pública y, dado que la propia Constitución Federal establece que aquella se trata de una labor que consiste, entre otras cosas, en la prevención, investigación y persecución de los delitos⁶⁵, claramente le resulta aplicable el criterio señalado.
87. En virtud de las consideraciones anteriores, es **parcialmente fundado** el argumento esgrimido por el Ejecutivo Federal en este rubro y, por lo tanto, se declara la invalidez únicamente de la porción normativa “exclusiva” del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México.

4. Sistema Educativo

88. El Ejecutivo Federal impugnó⁶⁶ el artículo 8, apartado B, numeral 7, de la Constitución de la Ciudad de México⁶⁷ en la porción normativa que se precisó en el apartado VI, pues a su juicio invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al trasgredir lo dispuesto por los artículos 3, párrafo

⁶³ Véase la tesis aislada P. IX/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: “**SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.** El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, registro 167365, página 1296.

⁶⁴ Jurisprudencia del Pleno P./J. 33/2009 de rubro y texto siguientes: “**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.** Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Registro: 167445, página 1124.

⁶⁵ Véase *supra* nota 3.

⁶⁶ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo segundo* (páginas 117 a 124 de la demanda.).

⁶⁷ **Artículo 8 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad Educadora y del conocimiento

(...)

B. Sistema Educativo Local

(...)

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

primero⁶⁸ y fracción VIII del mismo precepto y 73, fracción XXV⁶⁹, de la Constitución Federal porque la Asamblea Constituyente, sin facultades para ello, le otorgó a las demarcaciones territoriales competencia para que velen porque los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.

89. El actor considera que la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Por tanto, de la Ley General de Educación no se advierte que el Congreso de la Unión haya otorgado atribución alguna a la Ciudad de México para que ésta, a su vez, le confiera a las demarcaciones territoriales atribuciones en materia educativa.
90. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que el precepto impugnado no transgrede la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, en virtud de que: (i) la Ciudad de México no establece facultades a favor de las demarcaciones territoriales, pues el uso del verbo velar, no implica el establecimiento de responsabilidades concretas y, en consecuencia, tampoco deviene en la determinación de facultades específicas, y (ii) la intención del constituyente local fue favorecer la coadyuvancia por parte de las demarcaciones territoriales.
91. Como se observa, el problema a dilucidar es si el artículo impugnado transgrede la facultad del Congreso de la Unión pues otorga a las demarcaciones territoriales atribuciones en materia educativa que no les corresponden.
92. Estimamos que el argumento del Ejecutivo Federal resulta **infundado**.
93. El artículo 3 de la Constitución Federal refiere que:

(...) El Estado – Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios – ...garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (...)

94. Por ello, los mencionados niveles de gobierno están obligados a garantizar dicha calidad educativa. Asimismo, el citado artículo refiere en su fracción VIII, que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias, destinadas para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.
95. Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que:

[I]a Constitución Federal establece un régimen competencial que otorga al Congreso de la Unión un título sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las

⁶⁸ **Artículo 3 de la Constitución Federal.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado- Federación Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

(...)

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

⁶⁹ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad:

(...)

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

(...)

entidades federativas y municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participan en la materia de educación y al cual deben ajustarse. Esto es, las normas que sobre educación expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión⁷⁰.

96. Igualmente sostuvimos que *“el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones exclusivas para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa, pudiendo cada entidad federativa emitir su legislación interna, a partir de la emisión normativa por parte del [c]ongreso”*⁷¹.
97. En ejercicio de dicha facultad, la Ley General de Educación fue emitida en el marco de la descentralización de la educación en México. En su exposición de motivos se estableció que era su objetivo constituir un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y nacional con responsabilidades claramente delimitadas, bajo la rectoría de la autoridad federal, a través de la participación comunitaria y la unidad nacional, la fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación⁷². Se señala que la Ley General significó *“(…) un avance de especial importancia en la consolidación de un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo, la participación social y la renovada vocación de todos los sectores por coadyuvar a la educación de los mexicanos”*⁷³.
98. Dicho lo anterior, resulta necesario establecer las competencias de cada orden de gobierno en materia educativa, de conformidad con el marco jurídico aplicable.
99. Tratándose de la autoridad educativa federal, el artículo 12⁷⁴ de la Ley General de Educación establece que sus atribuciones exclusivas son, entre otras: (i) determinar los planes y programas de

⁷⁰ Controversia constitucional 47/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de 22 de septiembre de 2015, aprobada por unanimidad de votos.

⁷¹ Ídem.

⁷² Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ **Artículo 12 de la Ley General de Educación.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

100. Por cuanto hace a las atribuciones en materia educativa de las entidades federativas, el artículo 13⁷⁵ de la Ley General de Educación señala, en lo que a este análisis interesa, que deberán prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, así como proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; y, participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.
101. Finalmente, el artículo 14⁷⁶ de la Ley General de Educación faculta concurrentemente a las autoridades federal y locales, entre otras, para promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; determinar y formular planes y programas de estudio distintos a los exclusivos de la Federación; editar y producir otros materiales didácticos distintos a los exclusivos de la Federación; así como diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia atendiendo a los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Asimismo, el referido ordenamiento, en su artículo 28 bis⁷⁷, establece que las autoridades federales,

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

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

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

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

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

⁷⁵ **Artículo 13 de la Ley General de Educación.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁶ **Artículo 14 de la Ley General de Educación.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

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

(...)

⁷⁷ **Artículo 28 Bis de la Ley General de Educación.** Las autoridades educativas federal, locales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

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

102. El artículo 17⁷⁸ de la Ley General de Educación establece que las autoridades educativas, federales y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa.
103. Ahora bien, tratándose de la Ciudad de México, y habiendo establecido que la Constitución Federal la faculta y obliga a garantizar la calidad de los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura educativa, el primer párrafo del artículo 16 de la Ley General de Educación establece que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica – incluyendo la indígena– y especial que la propia ley confiere a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponden en la Ciudad al gobierno local y a las entidades que ésta establezca⁷⁹.
104. No obstante, dicha porción normativa se encuentra en *vacatio legis* desde la entrada en vigor de la Ley General de Educación, en virtud de que su artículo cuarto transitorio⁸⁰ estableció que el proceso para que el gobierno de la ahora Ciudad de México se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical; por lo que no será sino hasta la conclusión del proceso mencionado que entre en vigor el primer párrafo del mencionado artículo 16 de la citada ley. Al día de hoy el acuerdo con la organización sindical no se ha dado, por lo que la condición para que el gobierno de la Ciudad de México pueda prestar los mencionados servicios educativos no se ha cumplido.
105. Consecuentemente, las atribuciones descritas relativas a la prestación de la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial de las autoridades educativas locales de la Ciudad de México se encuentran en *vacatio legis*. De especial relevancia resulta lo decidido en la controversia constitucional 29/2000 en la que consideramos que, derivado del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación:
 - 1.- Que el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica – incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se realizará en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical.
 - 2.- Que a partir de la entrada en vigor de la Ley General en cita (día siguiente a su publicación, que fue el trece de julio de mil novecientos noventa y tres) y hasta la conclusión de dicho proceso, las atribuciones

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

I.- Usar los resultados de la evaluación, como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar;
II.- Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y

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

⁷⁸ **Artículo 17 de la Ley General de Educación.**- Las autoridades educativas, federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

⁷⁹ **Artículo 16 de la Ley General de Educación.** Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en la Ciudad de México al gobierno local y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

(...)

⁸⁰ **Artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación.** El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena- y especial que en los preceptos que indica el propio transitorio se confieren a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría.

3.- Que concluido el proceso indicado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la citada Ley General.

De lo que se tiene que este numeral se refiere a que entrará en vigor el artículo 16, primer párrafo, de la propia ley (que señala que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, corresponderán en el Distrito Federal, a su gobierno y a las entidades que, en su caso, establezca), hasta que concluya el proceso para que el gobierno se encargue de la prestación de los servicios de los citados niveles de educación.

Es decir, se trata de la **actividad material** por parte de ese poder o de las entidades que éste establezca para prestar esos servicios, más no de las atribuciones que en base a la distribución de la función social educativa se han conferido a la autoridad educativa local y, por tanto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultad de expedir la Ley en materia de educación de esa localidad dentro de dichas directrices.⁸¹

106. Consecuentemente, lo que se encuentra en *vacatio legis* es precisamente la actividad material, la cual se traduce en la prestación del servicio de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, y no así la facultad para legislar en materia educativa.
107. El propio artículo cuarto transitorio⁸² de la Constitución de la Ciudad de México establece que los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento que se descentralicen los servicios educativos en la Ciudad.
108. Ahora bien, una vez establecida la distribución de la función social educativa contenida tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Educación, se procede a analizar las razones por las cuales consideramos que la Ciudad de México no se extralimita en sus atribuciones al vincular en su Constitución local a las demarcaciones territoriales en la tarea de velar por el correcto funcionamiento del servicio educativo local.
109. La Constitución Federal establece en su artículo 122⁸³ que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. En ejercicio de las dichas facultades, la Constitución capitalina establece en su artículo 52⁸⁴ que las demarcaciones territoriales son la base de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Si bien serán autónomas en su gobierno interior, éste estará a cargo de un órgano político administrativo denominado “alcaldía”. En ese mismo sentido, el artículo 53⁸⁵ del ordenamiento referido establece que las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y éstas tendrán personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y el ejercicio de su presupuesto.

⁸¹ Controversia Constitucional 29/2000, fojas 111 a 112.

⁸² **Artículo cuarto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.** Los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento en que se efectúe la descentralización de los servicios educativos.

⁸³ **Artículo 122 de la Constitución Federal.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

(...)

⁸⁴ **Artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de México.** Demarcaciones territoriales

(...)

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

⁸⁵ **Artículo 53 de la Constitución de la Ciudad de México.** Alcaldías

(...)

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

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

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

(...)

110. Es decir, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México conforman la base de su organización político administrativa. Éstas son administradas por las alcaldías, mismas que son parte de la administración pública de la Ciudad de México. Consecuentemente, podemos concluir que el gobierno de la Ciudad de México incluye a las demarcaciones territoriales, al considerarlas como parte de su organización político administrativa.
111. Bajo esa perspectiva, la Constitución capitalina de ninguna manera trasgrede el ámbito de competencias de la Federación al establecer que las demarcaciones territoriales “velarán” porque los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos, puesto que, se reitera, las demarcaciones territoriales forman parte de la organización político administrativa de la Ciudad de México pero, principalmente, porque el término “velarán” se entiende referido a la posibilidad de que dichas demarcaciones puedan fomentar, proponer, promover, difundir o cualquiera otra forma de coadyuvar con las autoridades educativas locales y/o federales las adecuaciones, mejoras o sugerencias que consideren viables para mejorar la calidad de la educación en sus respectivas localidades.
112. Es decir, en modo alguno puede considerarse que lo mandatado por la Constitución local se traduce en una facultad en favor de las demarcaciones para actuar como autoridades educativas. Bajo ese entendido, la intención del Constituyente local no fue la de otorgar facultades a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales más allá de aquellas establecidas tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Educación. Lo anterior, atendiendo al objetivo esencial del federalismo educativo reseñado anteriormente, que es el de acercar a las autoridades locales a la escuela.⁸⁶
113. Así, las consideraciones hasta ahora expuestas no implican que la Ciudad de México goce de una competencia diversa en materia de educación, puesto que como ya se mencionó, la concurrencia que opera en dicha materia la vincula a que su actuar se sujete a la ley general. Sirve de fundamento la jurisprudencia P. /J. 143/2001, del Pleno de este Alto Tribunal:

EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.⁸⁷

114. En esa medida, el examen sobre si una facultad en concreto otorgada por la Ciudad de México a las demarcaciones territoriales en relación con el sistema educativo local trasgrede la esfera competencial del Congreso de la Unión, sólo se podrá emprender una vez que se emita la misma, pero no a la luz del reconocimiento en abstracto de su labor de coadyuvancia.
115. Ahora bien, prueba de que la propia Ley General de Educación reconoció a las demarcaciones territoriales para que colaboren en las labores educativas de la Ciudad de México, fue a través de su participación en los consejos municipales de participación social en la educación. El artículo 70⁸⁸ de

⁸⁶ Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

⁸⁷ Tesis jurisprudencial emitida por el Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, registro 187994, página 1039.

⁸⁸ **Artículo 70 de la Ley General de Educación.** En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

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

a) El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio;

la Ley General de Educación establece que en cada municipio del país operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado, entre otros, por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones. Dicho artículo señala que por lo que hace a la Ciudad de México, los consejos se constituirán por cada una de sus demarcaciones territoriales.

116. Desde su exposición de motivos la Ley General de Educación estableció que la composición y funciones de los consejos referidos aseguran una vinculación activa entre la escuela y comunidad y propician la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las labores cotidianas del plantel escolar y, en general, en acciones que lo benefician⁸⁹.
117. La propia legislación federal determinó que los consejos, entre otras actividades podrán: (i) gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo; (ii) contribuir a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; (iii) gestionar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública; y (iv) en general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación local.
118. Lo anterior deja claro que no se trasgreden las facultades del Congreso de la Unión por el hecho de que el Constituyente local haya establecido que las demarcaciones territoriales puedan velar por la calidad educativa dentro de su ámbito de competencias en la Ciudad de México.
119. En tal virtud, resultan **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Ejecutivo Federal en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez de la porción normativa "La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales." del artículo 8, apartado B, numeral 7, de la Constitución de la Ciudad de México.

5. Uso medicinal de la cannabis

120. El Ejecutivo Federal impugnó⁹⁰ la constitucionalidad de los artículos 9, apartado D, numeral 7⁹¹, y quinto transitorio⁹² de la Constitución capitalina que prevén el uso médico o terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados. Sostuvo esencialmente que dichas normas invaden la esfera competencial de la Federación porque: (i) sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia de salubridad general (artículos 4°, cuarto párrafo⁹³, y 73, fracción XVI⁹⁴, de

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

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

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

⁸⁹ Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

⁹⁰ En el concepto de invalidez que identifica como sexto (páginas 67 a 74 de su demanda).

⁹¹ **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria (...)

D. Derecho a la salud (...)

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

⁹² **Artículo quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.** Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga.

⁹³ **Artículo 4° de la Constitución Federal.** (...)

la Constitución Federal), y (ii) la regulación de los estupefacientes es facultad exclusiva de las autoridades federales conforme a la Ley General de Salud. Afirma que de dicha Ley se advierte que la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia es materia de salubridad general, cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión, y que tal competencia no se limita a la prohibición del uso y consumo de *cannabis*, sino también le permite fijar las reglas del programa nacional para la prevención y tratamiento de farmacodependencia y prohibir en el territorio nacional la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con la *cannabis*, su resina, preparados y semillas. Además, sostiene que corresponde a la Secretaría de Salud fijar los requisitos que deberán satisfacerse para expedir los permisos especiales de adquisición o de traspaso para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional.

121. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal⁹⁵.
122. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso y, toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Ejecutivo Federal en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución capitalina.

6. Derechos de migrantes

123. El Ejecutivo Federal impugnó⁹⁶ la constitucionalidad del artículo 11, apartado I⁹⁷, de la Constitución de la Ciudad de México porque a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración en términos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal⁹⁸. Señala que al establecer que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos con independencia de su situación jurídica y bajo los criterios de "*hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión*", el Constituyente local reguló aspectos que no le correspondían, pues la Ley de Migración es el único instrumento válido para fijar derechos y obligaciones de las personas migrantes, de sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.
124. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadía las facultades del Congreso Federal⁹⁹.

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

(...)

⁹⁴ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

(...)

⁹⁵ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 114 a 117, fallada por una mayoría de nueve Ministros en relación con este punto.

⁹⁶ En el concepto de invalidez que identifica como *séptimo*, (páginas 75 a 82).

⁹⁷ **Artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad incluyente (...)

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

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

(...)

⁹⁸ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

(...)

⁹⁹ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 151 a 157, fallada por una mayoría de diez Ministros en relación con este punto.

125. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Ejecutivo Federal en este rubro y, por lo tanto, se reconoce la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México.

7. Patrimonio de la Ciudad

126. El Ejecutivo Federal impugnó¹⁰⁰ la constitucionalidad del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México¹⁰¹, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión “*para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos*”, en términos de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal¹⁰². Sostiene que el constituyente capitalino reguló una materia que constitucionalmente corresponde exclusivamente a la Federación al establecer a nivel local la obligación de “*preservación*” de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en la Ciudad de México.
127. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados en parte los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal, con salvedad de las porciones normativas que establecen “*arqueológicos*” así como “*y paleontológicos*”, mismas que sí consideramos inconstitucionales por invadir una facultad exclusiva de la Federación, razón por la cual al analizar las causales de improcedencia sobreesimos el presente medio de control en relación con éstas¹⁰³.
128. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Ejecutivo Federal, en los términos ya expresados.

8. Justicia cívica

129. El Ejecutivo Federal impugnó¹⁰⁴ el artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México¹⁰⁵, pues a su juicio transgrede lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal¹⁰⁶ que establece que las entidades federativas no tienen facultades para legislar en materia de justicia cívica e itinerante sino hasta que se emita la ley general correspondiente. Sostuvo esencialmente que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de

¹⁰⁰ Concepto de invalidez que identifica como *octavo*, (páginas 82 a 93 de la demanda).

¹⁰¹ **Artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de México.** Patrimonio de la Ciudad (...)

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

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

(...)

¹⁰² **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

¹⁰³ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 177 a 188, fallada por unanimidad en relación con este punto.

¹⁰⁴ En el concepto de invalidez que identifica como *noveno* (páginas 93 a 96 de la demanda).

¹⁰⁵ **Artículo 42 de la Constitución de la Ciudad de México.** Seguridad Ciudadana (...)

C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana

(...)

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

(...)

¹⁰⁶ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

(...)

justicia cívica (publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete) establece un plazo de ciento ochenta días naturales para que el Congreso de la Unión expida una ley general que regule dicha materia y que no obstante ello, el precepto impugnado ya regula los mecanismos de justicia cívica que establecerán las alcaldías, sin considerar las bases de funcionamiento que estarán contenidas en una ley general y cuya finalidad es la homogenización de criterios en materia de justicia cívica.

130. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadía las facultades del Congreso Federal¹⁰⁷.
131. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Ejecutivo Federal en este rubro, y por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México.

9. Derechos laborales

132. El Ejecutivo Federal impugnó¹⁰⁸ la constitucionalidad del artículo 10, apartado B¹⁰⁹, de la Constitución de la Ciudad de México que prevé diversas disposiciones relacionadas con los derechos laborales de

¹⁰⁷ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 133 a 137, fallada por una mayoría de diez votos de los Ministros en relación con este punto.

¹⁰⁸ En el concepto de invalidez que identifica como *décimo* (páginas 97 a 109).

¹⁰⁹ **Artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad Productiva (...)

B. Derecho al trabajo

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

2. En la Ciudad de México todas las personas gozan de los derechos humanos en materia laboral reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados e instrumentos internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

3. Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno.

4. Las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán:

a) El cumplimiento de los programas que tengan por objeto identificar y erradicar el trabajo infantil esclavo y forzado, así como la discriminación laboral;

b) La igualdad sustantiva en el trabajo y el salario;

c) La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales;

d) La realización de las tareas de inspección del trabajo. Las autoridades deberán otorgar los medios idóneos para su adecuado funcionamiento; y

e) La protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar.

5. Las autoridades de la Ciudad establecerán, de conformidad con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, programas de:

a) Capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas, así como servicios de asesoría y defensoría gratuitos, necesarios para que las personas trabajadoras y sus organizaciones conozcan y ejerzan sus derechos a través de la autoridad competente. La realización de las tareas de inspección del trabajo atenderá los requerimientos de la defensoría laboral.

b) Seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva;

c) Fomento a la formalización de los empleos;

d) Protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, promoviendo la firma de contratos entre éstas y sus empleadores. Su acceso a la seguridad social se realizará en los términos y condiciones que establezcan los programas, leyes y demás disposiciones de carácter federal aplicables en la materia;

e) Protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial;

f) Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social, y

g) Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora, con el acuerdo de los patrones o empleadores.

6. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias y en los términos de la legislación aplicable, deben salvaguardar el derecho de asociación sindical a las personas trabajadoras y empleadores, así como la protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, incluyendo la injerencia de las autoridades o los empleadores en la vida sindical.

7. Las autoridades promoverán la negociación colectiva por rama de industria y cadena productiva para conciliar el reconocimiento al trabajo, modelos laborales sustentables, uso racional de los recursos humanos y desarrollo de los sectores productivos.

8. Las autoridades velarán por el respeto a la libertad y a la democracia sindical, incluyendo el derecho a elegir libremente a sus representantes sindicales y a participar en los procesos de firma y terminación de los contratos colectivos de trabajo mediante el voto personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.

9. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho al acceso a la información pública en materia laboral que obre en su poder.

10. Las autoridades en el ámbito de sus competencias garantizarán una justicia laboral honesta, imparcial y profesional, pronta y expedita, pública y gratuita que incluya los servicios de conciliación y mediación.

los capitalinos. Sostuvo esencialmente que dichas normas invaden la esfera competencial de la Federación porque sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia laboral (artículos 73, fracción X¹¹⁰ y 123, apartado A¹¹¹, de la Constitución Federal) y que por ello expidió la Ley Federal del Trabajo, la cual es de observancia general en toda la República Mexicana y rige todas las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A de la Constitución Federal. Sostiene que la Constitución Federal únicamente faculta a las entidades federativas a aplicar la Ley de Trabajo, más no a establecer una regulación en los términos que la realiza.

133. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal¹¹².
134. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso y, toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Ejecutivo Federal en este rubro y, por lo tanto, se reconoce la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución de la Ciudad de México.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

135. En términos de los artículos 41, fracción IV¹¹³, y 45, párrafo primero¹¹⁴, en relación con el 73¹¹⁵ de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

1. Declaraciones de invalidez

136. En el apartado VII de este fallo se declaró la invalidez del artículo 35, apartado C, inciso a), en las porciones normativas “*convencionalidad*” y “*en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*”, e inciso b), en la porción normativa “*y por los tratados internacionales,*” de la Constitución de la Ciudad de México.

11. Las autoridades impulsarán la constitución y funcionamiento de cooperativas de las personas trabajadoras y otras formas de organización productiva del sector social de la economía, que contribuyan al desarrollo económico de la Ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

12. Las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes, tienen derecho a realizar un trabajo digno y a poseer una identidad formal en la Ciudad de México, a asociarse para defender sus intereses, recibir capacitación, y las demás que establezca la legislación en la materia. Las autoridades de la Ciudad garantizarán a los locatarios de los mercados públicos condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas. Conservarán sus derechos adquiridos y gozarán de los mismos derechos que esta Constitución y las leyes reconocen a las personas trabajadoras no asalariadas.

13. Los derechos de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público serán ejercidos a través del establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular en los términos que defina la ley con la participación de los propios trabajadores. La ley determinará los mecanismos para un proceso gradual de regularización, formalización y regulación en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad social.

14. Las autoridades de la Ciudad, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo previsto por la ley protegerán los derechos laborales de las personas deportistas profesionales, de disciplinas artísticas, trabajadoras de la cultura y locatarios de mercados públicos.

¹¹⁰ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

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

(...)

¹¹¹ **Artículo 123 de la Constitución Federal.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

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

¹¹² Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 198 a 212, fallada por una mayoría de ocho votos de los Ministros (por lo que hace al artículo 10, apartado B, numerales del 1 al 3, 5, incisos b), c), e), f) y g), 9, y del 11 al 13, del a Constitución Política de la Ciudad de México) y mayoría de siete votos de los Ministros (por lo que hace al artículo 10, apartado B, numerales 4, 5, incisos a) y d), 6, 7, 8, 10 y 14, de la Constitución Política de la Ciudad de México) en relación con este punto.

¹¹³ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias deberán contener: (...)

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

(...)

¹¹⁴ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

¹¹⁵ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

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

137. Conforme al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal¹¹⁶, los efectos de las sentencias dictadas en controversias constitucionales tratándose de normas, consistirán en declarar su invalidez con efectos generales, cuando hayan sido emitidas por las entidades federativas e impugnadas por la Federación, siempre que tal decisión sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
138. Por consiguiente, las declaraciones de invalidez a que se refiere este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria¹¹⁷.

IX. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, en sus porciones normativas “arqueológicos” e “y paleontológicos”; 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, y 45, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 8, apartado B, numeral 7, en su porción normativa “La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.”; 9, apartados D, numeral 7, y F, numeral 3, en sus porciones normativas “irrenunciable” y “La gestión del agua será pública y sin fines de lucro”; 10, apartado B; 11, apartado I; 18, apartado A, numeral 3 – con la salvedad precisada en el punto resolutive segundo de esta ejecutoria–; 35, apartado C –con las salvedades precisadas en el punto resolutive cuarto de esta ejecutoria–; 36, apartados B, numeral 3, incisos del a) al g), y C, numeral 2, inciso c); 41, numeral 1, en sus porciones normativas “La seguridad ciudadana es responsabilidad” y “del Gobierno de la Ciudad de México”; 42, apartado C, numeral 3, y transitorio quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 35, apartado C, incisos a), en sus porciones normativas “convencionalidad” y “en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,” y b), en su porción normativa “y por los tratados internacionales”, y 41, numeral 1, en su porción normativa “exclusiva”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos del apartado VII, partes 2 y 3; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con el apartado VIII de esta resolución.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

¹¹⁶ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. (...)

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

(...).

¹¹⁷ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández mediante una interpretación conforme y con consideraciones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada “Sistema Educativo”, consistente en reconocer la validez del artículo 8, apartado B, numeral 7, en su porción normativa “La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por la porción normativa “médico y terapéutico”, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández mediante una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 5, denominada “Uso medicinal de la cannabis”, consistente en reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y transitorio quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 9, denominada “Derechos laborales”, consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 6, denominada “Derechos de migrantes”, consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con la invalidez adicional de la porción normativa “históricos”, Piña Hernández, Medina Mora I. con la invalidez adicional de la porción normativa “históricos”, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 7, denominada “Patrimonio de la Ciudad”, consistente en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, salvo sus porciones normativas “arqueológicos” e “y paleontológicos”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, denominada “Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México”, en su cuestión primera, intitulada “¿Puede la Ciudad de México regular la manera en que su Tribunal Superior de Justicia habrá de ejercer el control de constitucionalidad local?”, consistente en reconocer la validez del artículo 35, apartado C, incisos a), salvo sus porciones normativas “convencionalidad” y “en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, y b), salvo su porción normativa “y por los tratados internacionales”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, denominada “Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México”, en su cuestión tercera, intitulada “¿Es válido que la Ciudad de México regule la acción de protección efectiva de derechos?”, consistente en reconocer la validez del artículo 36, apartado B, numeral 3, incisos del a) al g), de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, denominada “Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México”, en su cuestión segunda, intitulada “¿Puede la Ciudad de México prever una controversia constitucional de carácter local para resolver judicialmente los conflictos de competencia entre las Alcaldías y los poderes públicos locales?”, consistente en reconocer la validez del artículo 36, apartado C, numeral 2, inciso c), de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, denominada “Seguridad ciudadana”, consistente en reconocer la validez del artículo 41, numeral 1, en sus porciones normativas “La seguridad ciudadana es responsabilidad” y “del Gobierno de la Ciudad de México”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 8, denominada “Justicia cívica”, consistente en reconocer la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, denominada "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", en su cuestión primera, intitulada "¿Puede la Ciudad de México regular la manera en que su Tribunal Superior de Justicia habrá de ejercer el control de constitucionalidad local?", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado C, incisos a), en sus porciones normativas "convencionalidad" y "en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y b), en su porción normativa "y por los tratados internacionales", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, denominada "Seguridad ciudadana", consistente en declarar la invalidez del artículo 41, numeral 1, en su porción normativa "exclusiva", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

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

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

Los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, el primero previo aviso al Tribunal Pleno y el segundo previo aviso.

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

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

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

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 83/2017 promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del diez de septiembre de dos mil diecinueve y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia del diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 83/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de enero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 83/2017.

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

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

I. Seguridad ciudadana.

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

“Artículo 41

Disposiciones generales

1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

2. En la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la Ciudad, regirán los derechos y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y su jurisprudencia, esta Constitución y las leyes de la materia”.

[*La porción subrayada es la impugnada*]

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

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

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

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

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

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

Considero importante señalar que el término “*seguridad ciudadana*” empleado por el Constituyente de la Ciudad de México puede equipararse a la *seguridad pública*. En este sentido, como lo ha interpretado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹, el concepto de seguridad ciudadana es el término más adecuado para identificar a la seguridad pública.

La seguridad pública o ciudadana ha sido identificada como “*aquella función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas*”².

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

En efecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21³ y 73, fracción XXIII⁴, de la Constitución General —reformados el 26 de marzo de 2019—, la seguridad pública es una materia concurrente que se encuentra a cargo de los tres niveles de gobierno que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, y será el Congreso de la Unión quien fije las bases de la coordinación que debe existir entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

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

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

¹ Así lo sostuvo la Comisión en su Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (10 de mayo de 2010), refiriendo al respecto, que el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “*seguridad pública*”, “*seguridad humana*”, “*seguridad interior*”.

² García Ramos, José María, “Seguridad Ciudadana y La Seguridad Nacional en México: Hacia un Marco Conceptual”, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, 2005, vol. XLVII, núm. 194, mayo-agosto, pp. 33 a 52.

³ “**Artículo 21.-** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

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

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

⁴ “**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; (...)”.

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

En efecto, como se puede apreciar en la referida sesión parlamentaria, la propuesta original de redacción de este artículo implicaba que la seguridad pública en la Ciudad de México era una tarea encomendada al Gobierno de la Ciudad en colaboración con sus habitantes. Sin embargo, a propuesta del Diputado Javier Quijano y Baz⁵, se modificó la redacción de este artículo, pues la referencia a que se trata de una responsabilidad del Estado en colaboración con los habitantes, podía implicar que el Gobierno eludiera su obligación so pretexto de no haber contado con la colaboración de los habitantes.

En este sentido, se acordó —en Comisión— modificar la redacción para quedar como finalmente se promulgó, en el entendido de que la seguridad de los habitantes es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México⁶.

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

II. Uso medicinal de la cannabis.

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

“Artículo 9

Ciudad solidaria

(...)

D. Derecho a la salud

(...)

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

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

En este caso, el Pleno determinó que las normas impugnadas son constitucionales porque —reiterando lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017⁷,—, no modifican ni alteran los contenidos previstos en la legislación federal, toda vez que al establecer que “*a toda*

⁵ “EL C. DIPUTADO JAVIER QUIJANO Y BAZ.- Muchas gracias. Buenos días, señores. Creo que debe usarse la palabra responsabilidades en singular, la seguridad y la justicia son responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México y esto de decir en colaboración con sus habitantes, me parece que no va. Es responsabilidad de la Ciudad de México, del gobierno de la Ciudad de México, no en colaboración, el gobierno podría decir como no he contado con la colaboración pues no he podido asumir mi obligación de seguridad y de justicia. Entonces yo suprimiría esto de en colaboración con sus habitantes de la Ciudad de México para la prevención, la investigación, la persecución de las infracciones administrativas y delitos, y la impartición de justicia, la reinserción social y el acceso, bueno si se quiere dejar esta frase que a mí no me gusta para nada, pero se podría, pero dejarla en español, no en un anglicismo horrendo de vida libre de violencia, una vida sin violencia”.

⁶ “EL C. DIPUTADO JUAN AYALA RIVERO.- En relación a lo que he escuchado, yo propondría esta redacción: La seguridad y la justicia de los habitantes es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México para la prevención, la investigación, la persecución de las infracciones administrativas y los delitos y la procuración e impartición de justicia, la reinserción social y una vida libre de violencia”.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este apartado fue resuelto en sesión de 23 de agosto de 2018, por mayoría de 8 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Votaron por la invalidez los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Gutiérrez Ortiz Mena.

persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis y sus derivados”, el Constituyente local no vulneró las competencias exclusivas de la Federación, porque estas normas no tienen una función prescriptiva ni establecen los términos en que se ejercerá ese derecho.

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

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

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

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

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

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 13, apartado A, fracción II, en relación con el artículo 3, fracción XXI, ambos de la Ley General de Salud⁸, la prevención del consumo de la cannabis forma parte del ámbito de la salubridad general que, de acuerdo con el contenido de los artículos 4, párrafo cuarto⁹ y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal¹⁰, es una facultad exclusiva de la Federación.

⁸ **Artículo 13.-** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

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

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

(...).”

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

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

(...).”

⁹ **Artículo 4º.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

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

¹⁰ **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

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

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

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

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

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

Esta facultad ha sido ejercida por el Legislador Federal, quien desde el diecinueve de junio de dos mil diecisiete —cinco meses después de haberse promulgado la Constitución local—, reconoce en el artículo 235 Bis¹¹ la posibilidad del uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis, para lo cual prevé que sea la Secretaría de Salud quien diseñe y ejecute las políticas públicas que den cumplimiento a esta facultad.

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

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

III. Justicia cívica.

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

“Artículo 42

Seguridad Ciudadana

(...)

C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana

(...)

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

(...)”.

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

En la sentencia se reiteró lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017¹², en la que se reconoció la validez de la norma, por considerar que al momento en que se promulgó la Constitución de la Ciudad de México aún no se establecía una facultad en favor de la Federación para legislar sobre justicia cívica.

Lo anterior, pues como se resolvió en el precedente citado, la competencia de la Federación para legislar en materia de justicia cívica —contemplada en el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal¹³— fue establecida en un Decreto publicado al mismo tiempo que la norma cuestionada, por lo que aún no le era aplicable al Constituyente de la Ciudad de México.

¹¹ “**Artículo 235 Bis.-** La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.”

¹² Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este apartado fue resuelto en sesión de 23 de agosto de 2018, por mayoría de 10 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, en el sentido de reconocer la validez de la norma impugnada. Por la invalidez votó el Ministro Medina Mora Icaza.

¹³ “**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

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

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

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

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

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

Me parece que en este caso se debía reiterar la razón esencial de la tesis jurisprudencial P./J. 12/2002¹⁴, en la que el Pleno ha sostenido que en los juicios abstractos de constitucionalidad, el estudio de los conceptos de invalidez debe hacerse a la luz de las disposiciones de la Constitución General vigentes al momento de resolver.

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

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

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

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 83/2017 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 83/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de enero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER". Registro 187883. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; pp. 418.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 83/2017, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

En sesiones de nueve y diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno discutió y resolvió la presente Controversia Constitucional en la que el Poder Ejecutivo Federal planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, entre ellos, el artículo 9, apartado F, numeral 3¹, pues a su juicio, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México invadió las competencias del Congreso de la Unión para legislar sobre el carácter de *irrenunciable* del agua y el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Presento este voto concurrente, ya que si bien, voté por la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porciones normativas "*irrenunciable*" y "*La gestión del agua será pública y sin fines de lucro*", considero necesario ahondar en las razones por las cuales dicho artículo no viola, sino que amplía, el derecho fundamental al agua contenido en el artículo 4^o constitucional².

I. Criterio mayoritario

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

En la primera porción, la sentencia recoge las consideraciones establecidas en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas³, misma que reconoció la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porción normativa "*Es inalienable, inembargable, irrenunciable*", ya que conforme al régimen competencial constitucional, las entidades federativas cuentan con una competencia residual sobre las aguas que no sean nacionales y se encuentren dentro de su territorio.

Así, tal como se sostuvo en dicha Acción de Inconstitucionalidad, se establece que el carácter de *irrenunciable* al agua no invade competencia alguna del Congreso de la Unión. Posteriormente sostiene que: (i) el artículo impugnado solamente se refiere al derecho humano del agua y su saneamiento, por lo tanto solamente establece el carácter de irrenunciable del agua potable para uso personal y doméstico; (ii) aunque se pensara que el agua potable es una materia concurrente, lo cierto es que no se ha emitido Ley General de Aguas, por lo que subsiste la competencia de la Ciudad de México; y (iii) al establecerse que el agua tiene un carácter de irrenunciable, solamente se está explicitando una propiedad que ya está reconocida implícitamente en el parámetro de regularidad constitucional —específicamente el artículo 4^o constitucional y 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴—.

¹ **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria [...]

F. Derecho al agua y a su saneamiento

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

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

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

[...]

² **Artículo 4^o.**- Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

³ Resuelta en este apartado por unanimidad de votos en sesión de Pleno de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

⁴ **Artículo 4 de la Constitución Federal.** [...] Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

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

Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

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

Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

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

[...]

3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías

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

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

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

II. Razones del voto

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

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

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

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

El párrafo sexto del artículo 4º constitucional contempla el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Adicionalmente, el derecho al agua también se reconoce en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵, el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁶, y el apartado a) del párrafo 2 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷.

indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud. [...]

⁵ Artículo 14

[...]

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

[...]

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

⁶ Artículo 24

[...]

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

[...]

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

⁷ Artículo 28

Nivel de vida adecuado y protección social[...]

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

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

Ahora, al tratarse de un derecho social, tal como sostuve en el **amparo en revisión 566/2015**⁸, el Estado tiene una obligación de proteger de *manera inmediata su núcleo esencial*. Asimismo, el Estado debe generar una política pública que *progresivamente* logre la satisfacción plena del derecho y debe abstenerse de adoptar medidas *regresivas*.

En cuanto al contenido del núcleo esencial de dicho derecho —tal como sostuve en el voto de minoría en la **controversia constitucional 48/2015**—⁹, éste consiste en el acceso a la cantidad mínima razonable de agua para el uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades, sobre una base no discriminatoria en la que se incluyan a grupos vulnerables o marginados, además de prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados¹⁰. Por esa razón, en ese asunto voté por reconocer la validez de una norma del Estado de Aguascalientes que establecía que ante la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, se debía continuar prestando el ser servicio de agua. En mi opinión, dicha norma garantizaba el contenido mínimo del derecho, asegurando que el suministro no fuera interrumpido ante la falta de pago.

Adicionalmente, el derecho al agua exige la protección de los demás derechos que son interdependientes de él en términos del artículo 1° constitucional. En el caso, la protección del derecho al agua se interrelaciona con la protección de otros derechos, tales como a la vida, la salud, la alimentación, la dignidad humana, un medio ambiente sano, entre otros vinculados con el desarrollo humano. En este sentido, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en el caso **Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay**¹¹, sostuvo que una reducción en el suministro de agua implicaba también una violación del derecho a la vida digna (artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en tanto la falta de agua había expuesto a los miembros de dicha comunidad a riesgos y enfermedades.

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

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 83/2017 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 83/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de enero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁸ Resuelto el 15 de febrero de 2017.

⁹ Resuelta el primero de diciembre de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

¹⁰ En el mismo sentido, se pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 15 “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”.

¹¹ Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 214.