
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 Acción de Inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Votos Particulares y Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018
Y SU ACUMULADA 46/2018**

**PROMOVENTES: PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE
COLABORARON: FEDERICO JORGE GAXIOLA LAPPE
DIEGO RUIZ DERRANT

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de junio de dos mil veinte, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH), respectivamente, en contra de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito.** Las acciones de inconstitucionalidad 45/2018 y 46/2018 fueron presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de abril de dos mil dieciocho.¹
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima.
3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** La Procuraduría General de la República demanda la invalidez, en general, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.
4. Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez, respecto de la misma ley local, específicamente de los artículos 18, fracciones III y IV; 20, fracción II; 46, fracción I, y 47, fracción I, ambos en la porción normativa "ser mexicano por nacimiento"; 53, párrafo segundo; 71 y 72.
5. **Concepto de invalidez de la Procuraduría General de la República.**² La Procuraduría argumenta que la ley impugnada, transgrede el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal, en relación con el artículo séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete; toda vez que invade la esfera de atribuciones concurrentes establecidas a favor del Congreso de la Unión en materia de justicia cívica e itinerante.
6. En este sentido, señala que, al momento de presentar el informe, la *vacatio legis* otorgada al legislador federal para emitir la ley general en la materia no ha vencido, e inclusive se encuentra en proceso de dictaminación y aprobación.

¹ Tal y como se observa de los sellos fechadores visibles en el reverso de las páginas 28 y 107 del expediente en que se actúa.

² Véanse las páginas 1 a 28 del expediente en que se actúa.

7. Lo anterior, encuentra apoyo tanto en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal como en los Dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores, donde se observa la intención de delegar a la autoridad federal una atribución concurrente que servirá como parámetro normativo; aunado a que, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, se aprobó en la Cámara de Diputados el Dictamen de la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante. Debe recalcar que, conforme a las disposiciones transitorias de la reforma constitucional, la ley general deberá establecer cuando menos: I) los principios rectores; II) las bases de organización y funcionamiento en las entidades federativas; y, III) los mecanismos de acceso.
8. Bajo esta línea, propone que este Alto Tribunal tome en cuenta lo resuelto en sus precedentes, respecto a que las facultades concurrentes implican que los niveles de gobierno pueden actuar respecto de una misma materia, sujetos a lo que el legislador federal determine a través de la ley general,³ capaz de incidir en todos los órdenes jurídicos parciales, traduciéndose en una excepción al artículo 124 constitucional y siendo aplicables en los tres órdenes.⁴ Adicionalmente, señala que esta ley general distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno y establece las bases para su regulación, de ahí que se busque una plataforma mínima para que las entidades puedan darse sus propias normas atendiendo a su realidad social.⁵
9. Para reforzar su argumento, solicita que se apliquen por analogía las consideraciones de este Alto Tribunal en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, donde se determinó que las entidades federativas no podían legislar en materia de combate a la corrupción, dado que no conocían las bases de las leyes generales que les servirían como parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia. Por tanto, se determinó que las modificaciones a la legislación local contrariaban la intención de la reforma a la Constitución Federal para crear un sistema homogéneo y coordinado.
10. Menciona lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, donde se invalidó el artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, ya que contravenía la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que estableciera los tipos y sanciones en materia de tortura.
11. Finalmente, sostiene que hasta en tanto entren en vigor la ley general en la materia, los Congresos locales se encuentran impedidos para legislar al respecto.
12. **Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**⁶ La Comisión accionante hace valer cinco conceptos de invalidez.
13. En el **primer concepto**, argumenta que los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, de la ley impugnada vulneran el derecho humano a la libertad de expresión, pues establecen que serán faltas administrativas, sujetas a una sanción: el producir ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas; impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; así como, impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada.
14. La Comisión Nacional señala que el artículo 6 de la Constitución Federal reconoce el derecho a la manifestación de las ideas, el cual no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; además, el artículo 7 garantiza la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, solamente pudiendo restringirse en los supuestos que marca la propia Constitución, es decir, estos supuestos (ataque a la moral, a la vida privada o derechos de terceros, perturbar el orden público o provocar algún delito) son las únicas excepciones permitidas. Asimismo, invoca lo previsto por los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
15. Entonces, si bien la norma persigue la finalidad de asegurar la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana, lo cierto es que es una medida desproporcionada que limita el ejercicio de los derechos mencionados de forma injustificada, al solicitar un permiso o causa justificada, sujetándose a criterios subjetivos de inevitabilidad y necesidad, siendo que estas exigencias no están previstas a nivel constitucional. Consecuentemente, permite que las personas que ejerzan su libertad de expresión a través de una manifestación puedan ser sancionados y reprimidas.

³ Refiriéndose a las consideraciones de la controversia constitucional 29/2000.

⁴ Refiriéndose a las consideraciones del amparo en revisión 120/2002.

⁵ Refiriéndose a las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

⁶ Véanse las páginas 33 a 107 del expediente en que se actúa.

16. Ahora bien, en lo referente al artículo 18, fracciones III y IV, la Comisión accionante sostiene que la manifestación de ideas necesariamente implica la emisión de ruidos que pueden ser calificados por la autoridad como notoriamente atentadores contra la tranquilidad o la salud de las personas, con lo que podría privárseles del ejercicio del derecho y ser sancionados. Más aún, cuando el término “notorio” es subjetivo, dejando un amplio margen de apreciación a la autoridad, de tal forma que la norma es ambigua, imprecisa y excesivamente amplia, causando incertidumbre jurídica.
17. Por otro lado, el artículo 20, fracción II, segundo párrafo, específicamente en la porción normativa “siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello”, contraviene el artículo 9, primer párrafo, de la Constitución Federal al no permitir una reunión pacífica sin condición cuando el objeto sea lícito. Entonces se tiene que, además de poder ser sancionada la manifestación de ideas, es necesario solicitar un permiso ante la autoridad que podrá autorizar o negar el ejercicio del derecho.
18. Agrega que lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2014 debe ser considerado, toda vez que, si bien el dar aviso a la autoridad de la realización de una manifestación no vulnera derechos humanos, el tener que solicitar un permiso sí lo hace.
19. En su **segundo concepto**, la Comisión promovente arguye que los artículos 46 y 47, ambos en su fracción I, de la ley impugnada vulneran el derecho humano a la igualdad y la prohibición de la discriminación con base en origen nacional, al establecer como requisito, excesivo e injustificado, para ser Juez o Secretario del Juzgado Cívico, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida por naturalización.
20. Para lo anterior, indica que las normas controvertidas no persiguen una finalidad constitucionalmente imperiosa, que supere un escrutinio estricto, dado el carácter de las funciones que realizan ambos servidores. Aunado a que, en todo caso, existen medidas menos restrictivas que no diferencian únicamente por el origen nacional.
21. No obsta que el artículo 32 de la Constitución Federal permita que se reserven a los mexicanos por nacimiento ciertos cargos y funciones por disposición de la misma o de las leyes del Congreso de la Unión, en tanto los preceptos impugnados, no se relacionan con cargos que marquen el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias, o la seguridad y defensa nacional.
22. Sustenta su afirmación en la tesis de rubro: “NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD.”⁷
23. Aunado, sostiene que también se vulnera el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal en tanto los preceptos impugnados no permiten el acceso de cualquier ciudadano mexicano a ocupar cargos públicos en condiciones de igualdad, pues tener doble nacionalidad no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de las personas.
24. Esto es, los mexicanos por naturalización son discriminados para acceder a puestos, cuando estos no implican temas de defensa de la soberanía, en contravención al derecho humano al trabajo, más allá de las restricciones previstas constitucionalmente.
25. En su **tercer concepto**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada vulnera el interés superior del menor y los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, reconocidos en los artículos 4, párrafo noveno, de la Constitución Federal y 3.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño; esto, al permitir que cuando el probable infractor sea un menor de edad, este permanezca en el Juzgado Cívico hasta seis horas, de forma injustificada, transgrediendo el artículo 37, inciso b), de la Convención en la materia.
26. Abundando en el interés superior del menor, indica que el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a fin de establecer los parámetros para las autoridades en los tres órdenes de gobierno, así como la distribución de competencias siempre a la de aquel principio. Inclusive, esta Ley General en el artículo 2, párrafo segundo y tercero, establece que el interés superior se considerará de manera primordial en la toma de decisiones

⁷ Tesis Aislada P. II/2013 (9a.), de este Tribunal Pleno, consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 1, Marzo de 2013, página 376 y registro 159867.

sobre una cuestión debatida que involucre a la niñez, así como la obligación de evaluar y ponderar las posibles repercusiones que tenga la medida. Sustenta su postura en la jurisprudencia de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."⁸

27. En este sentido, la Comisión arguye que el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, garantiza que la detención de un menor de edad se llevará de acuerdo con la ley, y solamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible.
28. Ahora bien, dichas condiciones no son respetadas por la norma impugnada, pues permite la detención de menores de edad como regla general, de dos horas, prorrogables hasta por cuatro horas más, y hasta después de esas seis horas es que se da aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Es decir, se puede retener a un menor de edad sin la debida asesoría, dejándolo en un estado de incertidumbre.
29. Para sumar a lo anterior, el artículo 85 de la Ley General en la materia, prevé que cuando un menor de edad esté involucrado en la comisión de un delito, de manera inmediata se dará aviso a la procuraduría de protección competente, y en ningún caso podrán ser retenidos, detenidos, o privados de su libertad. No obsta que la norma en comento pertenezca al ámbito penal, pues debe ser extensiva al ámbito administrativo.⁹
30. En consecuencia, señala que las detenciones de menores se deben llevar de conformidad con la Ley General, siendo indudable que el precepto impugnado es contrario a los estándares en la materia, sobre todo por considerarse como regla general la detención, y no como excepción para casos especialmente graves o como medida de último recurso.
31. En su **cuarto concepto**, la Comisión promovente argumenta que el artículo 71 de la ley impugnada transgrede los derechos de las personas con discapacidad a la consulta previa, al igual reconocimiento ante la ley, al reconocimiento de la capacidad y la personalidad jurídica, así como a la no discriminación, contenidos en los artículos 1 de la Constitución Federal; 1, 4 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
32. Lo anterior, dado que para la adopción de cualquier medida legislativa en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas que garanticen la participación e inclusión efectiva de las personas con discapacidad. Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, no se advierte la realización de consulta alguna, por lo que el ordenamiento debe invalidarse al no cumplir con dicho requisito procedimental.
33. En otra línea argumentativa, la Comisión sostiene que el precepto impugnado discrimina en razón de la discapacidad de una persona, pues no le reconoce la igualdad de circunstancias en el ejercicio de sus derechos durante el procedimiento administrativo, contraviniendo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la capacidad de las personas con discapacidad, al supeditarlos al apoyo o asistencia de terceros.
34. Es decir, el precepto combatido enfoca la discapacidad al "modelo médico", que cataloga a las personas con discapacidad como "incapaces de realizar sus actividades cotidianas", y no en el "modelo social", que busca eliminar las barreras creadas socialmente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad;¹⁰ es decir, el precepto asume que la persona no cuenta con la capacidad de ejercer de manera autónoma sus derechos, requiriendo la intervención de un tercero y negándole su personalidad jurídica, a la que tiene derecho conforme a los artículos 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁸ Tesis de Jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de este Tribunal Pleno, consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, página 10 y registro 2012592.

⁹ Al respecto, invoca la Tesis de Jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO." Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565 y registro 174488; así como la Tesis Aislada 1a. XXXVI/2017 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN." Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 40, Tomo I, Marzo de 2017, página 441 y registro 2013954.

¹⁰ Al respecto, invoca la Tesis Aislada 1a. VI/2013 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD." Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Tomo 1, Enero de 2013, página 634 y registro 2002520.

35. Adicionalmente, indica que el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 1, punto 2, inciso a) de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y el artículo 1 de la Constitución Federal, proscriben la discriminación de las personas con discapacidad.
36. Finalmente, aduce que el precepto otorga el mismo tratamiento y equipara los términos enfermedad y discapacidad, creando una falsa apreciación sobre la condición de estas personas, alejándose del modelo social y de la Convención.¹¹
37. En su **quinto concepto**, y último, sostiene que el artículo 72 de la ley impugnada vulnera el derecho a un debido proceso, específicamente a una defensa adecuada, toda vez que conforme al artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a una defensa adecuada por abogado, ya sea que lo escoja libremente o que le sea asignado un defensor de oficio.
38. Asimismo, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las garantías judiciales son para cualquier persona, independientemente del tipo de procedimiento que se esté sustanciando, por lo que, en atención al principio pro persona, el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en los procedimientos administrativos de justicia cívica.
39. En efecto, el precepto impugnado no contempla que las personas presentadas ante el Juez Cívico cuenten con un defensor calificado, al señalar que serán asistidas por una persona de confianza, en contravención a los lineamientos, principios, prerrogativas y derechos para garantizar una defensa adecuada.
40. La norma impugnada al establecer que el probable infractor solamente tiene derecho a ser asistido por persona de su confianza, y no por un abogado o un asesor jurídico, se traduce en una violación a la defensa adecuada, pues no es el medio idóneo, para asegurar que el poder punitivo del Estado se despliegue a través de un proceso justo que asegure los derechos humanos.¹²
41. Por tanto, dada una interpretación sistemática de los artículos 1, 14 y 20 de la Constitución Federal; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, del principio pro persona, es válido colegir que el Estado debe garantizar el derecho a la defensa adecuada por medio de un abogado tanto en procedimientos jurisdiccionales, como administrativos, sobre todo en el administrativo sancionador, dada su naturaleza como reacción a conductas ilícitas en uso de la facultad punitiva del estado.¹³
42. **Autos de registro y turno.** Mediante autos de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a los que les correspondieron los números de expediente **45/2018** y **46/2018**, respectivamente. Asimismo, por la identidad del decreto legislativo impugnado en ambos medios de impugnación, decretó la acumulación de la acción de inconstitucionalidad 46/2018 a la acción de inconstitucionalidad 45/2018. Por último, turnó ambas acciones al Ministro Eduardo Medina Mora para que fungiera como instructor en el procedimiento.¹⁴
43. **Auto admisorio.** Por auto de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite ambas acciones de inconstitucionalidad y ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, para que rindieran sus informes, así como para la Procuraduría General de la República para que, en su caso, formulara el pedimento que le corresponde.¹⁵

¹¹ Al respecto, invoca la Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR." Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 21, Tomo I, Agosto de 2015, página 394 y registro 2009726.

¹² Como apoyo para su afirmación, invoca el párrafo 146 del *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010).

¹³ Al respecto, invoca la Tesis de Jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), de este Tribunal Pleno, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES." Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 7, Tomo I, Junio de 2014, página 41 y registro 2006590; así como, la Tesis de Jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO." Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565 y registro 174488.

¹⁴ Véanse las páginas 31 y 120 del expediente en que se actúa.

¹⁵ Véanse las páginas 121 a 124 del expediente en que se actúa.

44. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.**¹⁶ El Ejecutivo local arguye que, en atención al principio de división de poderes, la participación e injerencia que tuvo en el proceso legislativo fue únicamente la promulgación del Decreto remitido por el Poder Legislativo estatal, conforme a las facultades que otorga la Constitución de la entidad federativa en su artículo 58, fracción III,¹⁷ es decir, su intervención se limitó a cumplir con sus obligaciones constitucionales.
45. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** El Congreso local argumenta que, al emitir la ley impugnada, no se contravienen las bases establecidas por el Congreso de la Unión. Señala que conforme a la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal, ésta está situada por encima de las demás normas jurídicas; sin embargo, el legislador local válidamente va más allá de los principios constitucionales, para mejorar y regresar la tranquilidad a la sociedad colimense. En este sentido, ninguna ley puede estar por encima de la individualización, ni del sentir de la sociedad, por lo que se debe cooperar para hacer “buenas” leyes, sin buscar “cada formalidad inventada”, pues primero son los derechos humanos, y resolver los graves problemas de la sociedad.
46. Consecuentemente, considera que los argumentos de la Comisión Nacional son doctrinariamente fundados pero inoperantes, pues a partir de una interpretación dogmática e integral, los Estados tienen la facultad de legislar en la materia de justicia cívica.
47. Asimismo, indica que la ley impugnada contiene una definición clara y precisa de algunos aspectos que los promoventes utilizan para sostener la alegada inconstitucionalidad de la norma reclamada, por lo que no debe tomarse en cuenta que las disposiciones impugnadas de forma aislada puedan parecer inconstitucionales.
48. En consecuencia, colige que la exposición de motivos de la ley abordó y resolvió todas las cuestiones relacionadas con la defensa y protección de los derechos humanos, por lo que no existe inconstitucionalidad alguna. De ahí que deba “desecharse por improcedente” el presente medio de control.
49. **Opinión del Procurador General de la República.**¹⁸ La Procuraduría emitió opinión en la acción de inconstitucionalidad 46/2018. Indicó que el Congreso local no cuenta con competencia para legislar en materia de justicia cívica hasta en tanto se emita la ley general que distribuya las competencias y establezca las bases y principios en la materia, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal; así como los artículos primero, segundo y séptimo, transitorios, del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.
50. En esa tesitura, consideró innecesario pronunciarse respecto de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dado que conduciría al mismo resultado, es decir, la inconstitucionalidad de la ley impugnada.
51. **Cierre de instrucción.** El Ministro instructor tuvo por recibidos los formulados por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, declaró cerrada la instrucción.¹⁹
52. **Retorno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal determinó retornar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que continuara actuando como instructor en el procedimiento.²⁰

II. COMPETENCIA

53. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) (antes de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce) y g), de la Constitución Federal;²¹ décimo sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan

¹⁶ Véanse las páginas 165 a 169 del expediente en que se actúa.

¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

¹⁸ **Artículo 58.** Son facultades y obligaciones de la Gobernadora o Gobernador: [...]

III. Promulgar, publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y los decretos, haciendo uso, en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución [...].”

¹⁹ Véanse las páginas 368 a 375 del expediente en que se actúa.

²⁰ Véanse las páginas 387 y 388 del expediente en que se actúa.

²¹ Véase la página 412 del expediente en que se actúa.

²¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce;²² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;²³ así como el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de este Tribunal Pleno;²⁴ toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales de los que México es parte.

III. OPORTUNIDAD

54. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.²⁵
55. El Decreto 466 por el que se aprueba la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios se publicó el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.²⁶ Por lo que, el plazo para su impugnación transcurrió del veinticinco de marzo al veintitrés de abril, ambos de dos mil dieciocho.
56. En el caso, las demandas tanto de la Procuraduría General de la República, como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibieron el veintitrés de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.²⁷ Por tanto, cabe concluir que su presentación resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

57. Respecto de la primera accionante, la entonces Procuraduría General de la República se encontraba **legitimada** para promover la acción de inconstitucionalidad 45/2018, al sostener que una ley de carácter local vulnera la Constitución Federal.²⁸

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

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

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...]

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

²² "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República [...]."

²³ "Artículo 10. 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; [...]."

²⁴ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; [...]."

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. [...]

II. [...] Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma [...]."

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente [...]."

²⁶ Véase páginas 171 a 180 del expediente en que se actúa.

²⁷ Tal y como se observa de los sellos fechadores en el reverso de las páginas 28 y 107 del expediente en que se actúa.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto antes de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce).

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

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

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

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano [...]."

Asimismo, artículo Décimo Sexto del Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce:

58. En efecto, la demanda la suscribe el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, a falta del titular de la institución, quien se encuentra facultado para representar a la Procuraduría General de la República conforme a los artículos 6, fracción II, y 30 de su Ley Orgánica;²⁹ así como los artículos 3, inciso a), fracción I, y 137, párrafo primero, del Reglamento.³⁰
59. Dicha personalidad, se acredita con copia certificada del nombramiento dictado por el Presidente de la República de quince de noviembre de dos mil dieciséis.³¹ Por lo que cabe concluir que dicho servidor público cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción.³²
60. En segundo lugar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra **legitimada** para promover la acción de inconstitucionalidad 46/2018, al sostener que diversos preceptos de una ley de carácter local vulneran los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que México es parte.³³
61. Para lo anterior, la demanda la suscribe Luís Raúl González Pérez, Presidente de dicho organismo, quien de conformidad con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra facultado para promover las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan.³⁴
62. Ahora bien, dicho servidor público acredita su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.³⁵
63. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la representación del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.³⁶

“Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.”

²⁹ **“Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República: [...]

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables [...].”

“Artículo 30. El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. [...]

El subprocurador que supla al Procurador General de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley.” (Ley abrogada mediante Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de diciembre de dos mil dieciocho).”

³⁰ **“Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

A) Subprocuradurías:

I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales [...].”

“Artículo 137. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad [...].”

³¹ Véase página 29 del expediente en que se actúa.

³² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 11. 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 [...].”

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

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

³⁴ **“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

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

³⁵ Véase página 108 del expediente en que se actúa.

³⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

64. El Poder Ejecutivo de Colima plantea que no se le atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de la norma impugnada, pues se limitó a acatar el mandato constitucional que le obliga a promulgar el Decreto que le envió el Congreso estatal.
65. Dicho argumento debe ser **desestimado**, dado que no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en la Ley Reglamentaria de la materia, pues al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.³⁷
66. Por otro lado, el Poder Legislativo local argumenta que debe desecharse la acción de inconstitucionalidad, dado que su actuación se encuentra plenamente justificada.
67. Lo anterior, **debe desestimarse**, puesto que los argumentos vertidos en su informe van dirigidos a defender la validez de la ley impugnada, lo cual implica un estudio de fondo, no susceptible de analizarse como una causa de improcedencia, dado que estas deben ser claras e inobjetable.³⁸
68. Al no haber prosperado las causales de improcedencia hechas valer, no haberse planteado alguna otra, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

69. A fin de dar respuesta a los planteamientos tanto de la Procuraduría General de la República como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el caso se analizará: en primer lugar, el argumento relativo a la falta de competencia del Congreso de la entidad federativa para legislar en materia de justicia cívica e itinerante (A); como segundo punto, la falta de consulta previa para personas con discapacidad (B); en dicho orden por ser cuestiones de especial y previo pronunciamiento, pues de resultar fundados darían paso a la invalidez total de la ley impugnada; y, por último, en el tercer apartado, se abordarán los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional en contra de ciertos artículos específicos (C).

A. Competencia legislativa en materia de justicia cívica e itinerante

70. En su único concepto de invalidez, la entonces Procuraduría General de la República planteó la invalidez de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, pues adujo una violación a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal, así como el transitorio séptimo del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete a través del cual se reformó y adicionó el mencionado precepto constitucional; invadiendo la esfera de atribuciones concurrentes del Congreso de la Unión en materia de justicia cívica e itinerante.
71. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el planteamiento de la entonces Procuraduría General de la República, toda vez que la legislatura local sí es competente para regular la materia.
72. En efecto, a raíz del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, se adicionó, entre otras, la fracción XXIX-Z del artículo 73, para prever que el Congreso de la Unión está facultado para expedir la ley general que establezca los **principios y bases**, en materia de justicia cívica e itinerante.³⁹

Artículo 11. 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 [...]."

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

³⁷ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 38/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES." Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419 y registro 164865.

³⁸ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 36/2004, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865 y registro 181395.

³⁹ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, publicado en Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Artículo Único. Se reforman las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y se adicionan un último párrafo al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: [...]

Artículo 73.

[...]

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 [...]."

73. Como se advierte de la reforma constitucional, el Congreso de la Unión quedó facultado para emitir principios y bases, a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en el ámbito de su respectiva competencia. Sin embargo, ello no implica que la materia de justicia cívica e itinerante haya quedado reservada al orden federal o que se les haya impuesto a las entidades federativas una condición suspensiva hasta en tanto se emita la ley general respectiva.
74. Lo anterior, dado que, si bien es cierto que la expedición de la ley general en la materia marcará los principios y bases en la misma, y que, en su momento, las entidades federativas deberán ajustarse a lo que prevea dicha legislación, lo cierto es que esta no se ha expedido y, en todo caso, no existe dentro del régimen transitorio prohibición temporal alguna a las legislaturas locales.
75. Bajo esta línea y a la luz del régimen transitorio establecido en la reforma constitucional, el Congreso local no se encuentra vedado en tanto no se emita la ley general en la materia para establecer su propia regulación.
76. Así, resulta necesario señalar lo que establece el régimen transitorio respectivo. En lo que importa al presente caso, el Poder Reformador determinó que:
- I) El decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (seis de febrero de dos mil diecisiete);
 - II) Dentro de los siguientes ciento ochenta días naturales a la entrada en vigor del decreto, el Congreso de la Unión debía expedir la ley general en materia de justicia cívica e itinerante (siete de febrero a cinco de agosto, ambos de dos mil diecisiete); y,
 - III) La ley general en la materia, debía prever, al menos, los principios a los que tendrían que sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante fuera accesible y disponible a los ciudadanos, las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos en la ley.⁴⁰
77. Resulta de especial relevancia lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional en análisis, pues el mismo, al ser el que contiene los lineamientos para la emisión de la ley general, permite ayudar a determinar las implicaciones de la materia de justicia cívica e itinerante.
78. Además, se observa del régimen transitorio, que los artículos segundo y séptimo, específicamente aplicables a esta materia, no establecen plazo, restricción, limitación o condición alguna para que las entidades federativas puedan legislar entre tanto se emite la ley general.
79. Bajo esta línea, si bien el Congreso de la Unión está facultado para establecer las bases, principios y mecanismos de acceso en la materia, no obstante, la facultad para legislar en materia de justicia cívica e itinerante no quedó reservada en exclusiva al ámbito federal. Por otro lado, de los preceptos transitorios en estudio, no se desprende que los Congresos locales estén impedidos para legislar, pues hubiera sido necesario que el Poder Reformador estableciera una “veda temporal” para las entidades federativas en la materia, para que este Pleno pudiera considerar que las mismas son incompetentes.
80. Cabe aclarar que, pese a que la Procuraduría accionante sostenga que se debe traer a cuenta lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016⁴¹ y 58/2016,⁴² como precedentes aplicables al caso que nos ocupa, no le asiste razón en tanto los regímenes transitorios eran fundamentalmente diferentes.

⁴⁰ **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

[...]

Séptimo. La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley [...].”

⁴¹ Fallada por este Tribunal Pleno el cinco de septiembre de dos mil dieciséis bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁴² Fallada por este Tribunal Pleno el cinco de septiembre de dos mil dieciséis bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

81. En dichos precedentes, se analizó la constitucionalidad de diversas reformas legales en los Estados de Veracruz y Chihuahua en materia de combate a la corrupción, las cuales contravenían lo dispuesto en los artículos Segundo y Sexto Transitorios de la reforma a la Constitución Federal del veintisiete de mayo de dos mil quince, pues no se habían expedido las leyes generales a que se referían las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, ni reformado la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H del mismo.⁴³
82. Este Tribunal Pleno estimó que el Poder Reformador condicionó, en el régimen transitorio, la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122 base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa.
83. Es decir, se estableció una mecánica transicional peculiar, pues los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entraban en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entraban en vigor de modo simultáneo, con la finalidad de asegurar que en todos los niveles, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajustaran y adecuaran al contenido de las leyes generales, como establece el artículo séptimo transitorio de la reforma.
84. De especial importancia resultó que el Poder Reformado hizo depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional, a que se refiere el artículo quinto transitorio, a la entrada en vigor de las leyes generales en esa materia; además de que el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debía hacerse hasta en tanto este sistema constitucional entrara efectivamente en vigor, en virtud del artículo cuarto transitorio.
85. Por tanto, se determinó que la mecánica transicional expresamente establecida en ese caso, incidía en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación. De ahí que, si una entidad federativa transgredía la “veda temporal” impuesta para el ejercicio de la facultad concurrente en específico, la normatividad que emitiera violentaba las bases de coordinación y articulación entre los órdenes y generaba una disrupción a la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.
86. Por ello, en contraste con el caso que nos ocupa, en materia de anticorrupción, los artículos transitorios no solamente condicionaron la entrada en vigor de las leyes locales en la materia a las leyes generales que tenía que emitir el Congreso de la Unión, sino también de las normas constitucionales que constituían la base sustantiva o material del mismo sistema, por lo que la mecánica tenía la clara intención que tanto las normas constitucionales como las leyes generales entraran en vigor de manera simultánea, lo que a todas luces no sucede con la materia de justicia cívica e itinerante. Asimismo, resulta relevante que en las normas transitorias analizadas en ese precedente se señala puntualmente en su artículo Sexto Transitorio que seguiría “aplicándose” la legislación que continuara vigente “a la fecha de entrada en vigor” del Decreto de reforma.
87. De hecho, por su tratamiento constitucional, la materia de justicia cívica e itinerante guarda mayor relación con la de protección de datos, que con la de anticorrupción. En el caso de aquella, y tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016, este Pleno estableció que no era posible desprender de los artículos transitorios una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad legislativa de las entidades federativas.

⁴³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. [...]

Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las **adecuaciones normativas** correspondientes, **dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales** a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto. [...]

Quinto. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, **BASE QUINTA**, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto. [...]

Sexto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, **que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto** [...].”

88. Una vez expuesto que las entidades federativas no quedaron vedadas de su facultad para regular la materia de justicia cívica e itinerante, con la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-Z en dos mil diecisiete, resta por resolver si es posible considerar que la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios efectivamente regula ese ámbito.
89. En este sentido, el parámetro de regularidad sobre la materia de justicia cívica e itinerante debe ser también el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete.
90. Ahora bien, partiendo de un recuento del contenido de la Ley impugnada, se extrae que:
- Su objeto es: i) establecer las reglas mínimas de comportamiento cívico de la población; ii) fomentar el respeto entre las personas, así como el patrimonio público y privado; iii) promover una cultura de legalidad; y iv) procurar e impulsar la convivencia armónica (artículo 1º)
 - Enlista los valores cívicos que favorecen la convivencia respetuosa y armónica entre los habitantes (artículo 2º).
 - Establece que los sujetos de la Ley son los mayores de catorce años que realicen alguna acción y omisión sancionada por la misma (artículo 6). Para ellos, define infracciones cívicas (artículo 7º).
 - Enlista las autoridades encargadas de aplicar la Ley y sus respectivas atribuciones (artículos 8 a 13); así como los principios en los cuales deberán sustentar su actuar la Administración Pública Estatal y las municipales para preservar el orden público (artículo 14).
 - Establece un catálogo de infracciones y sanciones (artículos 16 a 35) y el diseño competencial de los juzgados cívicos (artículo 36); así como los requisitos para ser Juez Cívico y Secretario (artículos 46 y 47) y las disposiciones comunes de los procedimientos (artículos 49 a 63).
91. De una comparación entre el anterior listado del contenido de los preceptos de la Ley impugnada y lo que conforme al mandato constitucional deberá contener la normatividad general que dictará el Congreso de la Unión (las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica, los mecanismos de acceso a ésta y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la Ley), se refuerza que la ley en cuestión, versa sobre la materia de justicia cívica e itinerante.
92. Inclusive, el considerando tercero del Decreto 466 por medio del cual se emitió la legislación local controvertida, afirma que se toma como referencia material -aunque no como fundamento-, la reforma a nivel federal en la materia, como se transcribe a continuación:

“CONSIDERANDOS [...]

TERCERO.- Los Diputados que integramos esta Comisión, expresamos a continuación nuestros razonamientos lógico-jurídicos a esta Soberanía, para que sus integrantes se encuentren en condiciones de ponderar el sentido y esencia del propósito de esta iniciativa que se debe atender.

[...]

En ese mismo orden de ideas, las facultades del Congreso de la Unión nos recaba información necesaria para atender las lagunas que tienen las leyes locales o en su caso leyes que aún no son impuestas para atender las problemáticas del estado, es por eso mismo que el artículo 73 de nuestra Carta Magna, especialmente en su fracción XXIX-Z señala lo siguiente:

Artículo 73 [...]

I a la XXIX-Y [...]

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 (...)

Podemos apreciar y deducir fácilmente que existe la necesidad de expedir una nueva Ley que entienda, regule, promueva y difunda la manera de renovar la idiosincrasia de los colimenses, pues en la actualidad se han perdido las costumbres y hábitos de la educación cívica, por lo tanto, conforme a la Supremacía Constitucional que en este ocurso se ha expresado, necesitamos regularnos a la par.”

93. En virtud de lo anterior, deviene **infundado** el concepto de invalidez formulado por la entonces Procuraduría General de la República, porque no se advierte ni de la naturaleza de la distribución competencial en la materia, ni del capítulo transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, una “veda temporal” ni absoluta para que las legislaturas locales regularan la justicia cívica e itinerante.

B. Consulta para Personas con Discapacidad

94. Como quedó reseñado en el apartado correspondiente, en la acumulada acción de inconstitucionalidad 46/2018, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 18, fracciones III y IV; 20, fracción II; 46, fracción I, en la porción normativa “*Ser mexicano por nacimiento*”; 53, párrafo segundo; 71 y 72, todos de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, expedida mediante el Decreto 466.
95. Por ser una cuestión de especial pronunciamiento que, en caso de declararse fundada, conduciría a la invalidez de todo el ordenamiento, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno realizaba en un primer momento el análisis del argumento contenido en el cuarto concepto de invalidez, relativo a la falta de consulta de previa para personas con discapacidad. La CNDH considera que este derecho fue específicamente violentado en relación con el artículo 71 de la Ley impugnada.⁴⁴ Este artículo regula la actuación del Juez frente a un probable infractor que “padezca alguna enfermedad o discapacidad mental”, supuesto cuyo ámbito de aplicación efectivamente recae en las personas con discapacidad.
96. En el proyecto se proponía establecer que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario de este Tribunal Pleno adoptado en la acción de inconstitucionalidad 40/2018,⁴⁵ no resultaba obligatorio realizarla respecto de esta ley. Se indicaba que, conforme a este criterio, para que resulte obligatorio consultar a las personas con discapacidad es necesario que la ley impugnada sea un instrumento normativo que regula de manera integral una materia que afecta específicamente a las personas con discapacidad. Se proponía establecer que este requisito no se cumplía respecto de la ley impugnada en este asunto, pues ésta se limita a regular diversos supuestos de convivencia cívica para fomentar la protección del patrimonio público y promover la cultura de la legalidad en el Estado de Colima y sus municipios.
97. Sin embargo, una mayoría de **seis Ministros**⁴⁶ votó en contra del proyecto en este punto y por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad.
98. En consecuencia, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria, al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez del precepto impugnado, se desestima la acción de inconstitucionalidad 46/2018 respecto a la falta de consulta previa para personas con discapacidad del procedimiento que dio origen al Decreto 466, por el que se expide la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

⁴⁴ **Artículo 71.-** Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.”

⁴⁵ En la sesión de primero de abril de dos mil diecinueve, a propuesta del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva. En dicha acción, resuelta bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas en la sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, se reconoció, por la mayoría antes dispuesta, la validez del artículo 73 fracción III de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Aunque se advirtió la falta de consulta previa, se llegó a un consenso en el sentido de que la materia principal no pretendía regular específicamente a las personas con discapacidad y por lo tanto no era necesario realizar una consulta previa y en consecuencia el procedimiento legislativo no estaba viciado

⁴⁶ Conformada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo y Pérez Dayán votaron a favor.

C. Planteamientos específicos

C.1 Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión

99. En su primer concepto de invalidez, la CNDH argumenta que los artículos 18, fracciones III y IV,⁴⁷ y 20, fracción II,⁴⁸ del ordenamiento impugnado son inconstitucionales, pues vulneran el derecho de libertad de expresión.
100. Respecto de ambos artículos, en las fracciones impugnadas, argumenta que la imposición de infracciones para garantizar la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana no se subsume en algunos de los supuestos previstos en el listado limitativo o exhaustivo de motivos por los que pueden establecerse límites a la libertad de expresión, consistentes en que el ejercicio de este derecho provoque algún delito, perturbe el orden público o ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, de acuerdo con la Constitución Federal.
101. En cuanto al artículo 18, fracción III, afirma que permite restricciones arbitrarias y excesivas a la libertad de expresión al establecer como una infracción la emisión de ruidos que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas. Lo anterior, pues alega que determinar si algo atenta notoriamente contra la tranquilidad de una persona depende de una evaluación subjetiva, pues la existencia de tal afectación depende de la tolerancia de cada individuo.
102. En relación con el artículo 20, fracción II, sostiene que restringe de manera desproporcionada a la libertad de expresión y al derecho de asociación o reunión, dado que exige de forma injustificada solicitar un permiso previo y cumplir criterios subjetivos de inevitabilidad y necesidad para ejercer estos derechos en la vía pública.
103. Este Tribunal Pleno analizará en primer lugar el argumento que la CNDH hace valer de manera genérica, respecto de las tres normas cuya regularidad constitucional se controvierte en este concepto de invalidez. Posteriormente, analizará de manera individualizada cada una de las normas y estudiará los argumentos específicos que se hacen valer respecto de éstas.
104. En múltiples asuntos,⁴⁹ esta Suprema Corte ha reconocido que la libertad de expresión es un derecho que tiene una dimensión individual y también una dimensión social, colectiva o institucional. Ello es así, porque este derecho no se limita a ser un vehículo para la libre expresión y autorrealización individual. Además de ello, tutela el que todas las personas, como miembros de un colectivo, puedan recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que resulta necesario para que la sociedad esté adecuadamente informada y sea auténticamente libre. En gran medida por esta dimensión social, ha señalado que la libertad de expresión es una piedra angular de nuestra democracia constitucional.
105. Si bien el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, su papel fundamental en la autorrealización individual y, sobre todo, la especial importancia de su dimensión social en el adecuado funcionamiento de nuestra democracia exigen que sus restricciones o limitaciones cumplan con reglas y requisitos especiales.
106. Una de estas reglas, de una importancia fundamental, es la prohibición de censura previa del ejercicio de la libertad de expresión, prevista en los artículos 7 de la Constitución Federal y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conforme a estos artículos, las restricciones o limitaciones a la libertad de expresión únicamente pueden consistir o tener como consecuencia la imposición de responsabilidades ulteriores.
107. Ahora bien, no toda responsabilidad ulterior de la libertad de expresión es admisible conforme a los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 y 14 de la Convención Americana. En las acciones de inconstitucionalidad 9/2014 y 115/2015,⁵⁰ este Tribunal Pleno indicó que los límites a la libertad de expresión que se hacen valer por medio distintos a la censura previa, es decir, las restricciones ulteriores, están sujetos al resto de las condiciones constitucionalmente establecidas que deben interpretarse de modo estricto.

⁴⁷ "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: [...]"

III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas;

IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; [...]"

⁴⁸ "Artículo 20. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]"

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; [...]"

⁴⁹ A manera de ejemplo, véase la acción de inconstitucionalidad 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho.

⁵⁰ Acciones de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de seis de julio de dos mil quince, y 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho.

108. Entre otras cuestiones, señaló que la Convención Americana impone como “límites de límites” las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines.
109. La CNDH argumenta que los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima no cumplen con la condición identificada con el inciso c), pues considera que las infracciones para garantizar la tranquilidad y seguridad ciudadanas no están encaminadas a la consecución de alguno de los objetivos por los que puede válidamente restringirse la libertad de expresión. Este argumento debe calificarse como **infundado**.
110. Por un lado, no se coincide con la afirmación de la promovente de que el establecimiento de infracciones para garantizar la tranquilidad y seguridad ciudadana no puede cumplir con ninguno de estos objetivos imperiosos. De los artículos 1 y 2 de la ley impugnada⁵¹ se desprende que algunas de las finalidades de las infracciones previstas en la ley consisten en fomentar el respeto mutuo, procurar la convivencia armónica de la población y promover una cultura de legalidad en la que prevalezcan los derechos de las personas. Todo lo anterior se vincula con los objetivos imperiosos de asegurar el orden público y el respeto de los derechos de terceros por los que, conforme al parámetro de regularidad constitucional, pueden establecerse responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión.
111. Por otro lado, de un análisis del contenido de cada una de las normas que se combaten en este concepto de invalidez se concluye que éstas tienen como finalidad asegurar el respeto de derechos fundamentales de las personas. El artículo 18, fracción III, al regular la emisión de ruidos, pretende proteger los derechos de la vida privada y la salud de las personas. Asimismo, los artículos 18, fracción IV, y 20, fracción II, intentan, entre otras cosas, evitar que se impida el uso de las vías de comunicación, en perjuicio del derecho de libre tránsito.
112. En definitiva, el legislador puede válidamente restringir la libertad de expresión mediante una infracción con la finalidad de proteger la vida privada, la salud y el libre tránsito de las personas. Sin embargo, debe hacerlo en cumplimiento del resto de los requisitos que deben cumplir las restricciones a la libertad de expresión que se expresaron anteriormente. A continuación, se analiza si las normas impugnadas hacen lo anterior.
- Constitucionalidad del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima*
113. El artículo 18, fracción III,⁵² de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima establece que se considera una infracción contra la tranquilidad de las personas el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas. Por su parte, el artículo 19, cuarto párrafo, de la misma ley señala que esta infracción se sanciona con una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización o con arresto de trece a veinticuatro horas.
114. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos específicos que formula la CNDH en contra del artículo 18, fracción III, deben calificarse como **infundados**.

⁵¹ “**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, regirán en todo el territorio del Estado y tienen por objeto:
I. Establecer las reglas mínimas de comportamiento cívico de la población en la Entidad;
II. Fomentar el respeto a las y entre las personas, así como al patrimonio público y privado;
III. Promover una cultura de legalidad, en la que prevalezca la difusión adecuada del orden normativo, los derechos y obligaciones de las personas y los ciudadanos y los servidores públicos, así como el enriquecimiento de valores y principios colectivos;
IV. Procurar e impulsar la convivencia armónica de la población; y
V. Determinar las acciones para su debido cumplimiento.”

“**Artículo 2.** Se consideran valores cívicos en el Estado que favorecen la convivencia respetuosa y armónica de sus habitantes, los siguientes:
I. La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;
II. La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes del Estado, para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;
III. La prevalencia del diálogo y la conciliación, como medios fructíferos de solución de conflictos;
IV. El sentido de identidad y pertenencia a la comunidad y al Estado;
V. La solidaridad y colaboración entre ciudadanos y autoridades, como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida; y
VI. El respeto a la legalidad, vista como un sistema normativo y una cultura de acciones orientadas al ejercicio, respeto y cumplimiento de la ley por parte de ciudadanos y servidores públicos.”

⁵² “**Artículo 18.** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

[...]

III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas; [...].”

115. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,⁵³ este Alto Tribunal analizó la constitucionalidad de normas previstas en leyes de ingresos de Municipios del Estado de Morelos, en las que se preveían los aprovechamientos que éstos obtendrían por concepto de multas derivadas de la comisión de infracciones relacionadas con la producción de ruidos excesivos a través de distintos medios. Cuatro de las normas analizadas hacían referencia a infracciones con un supuesto de hecho idéntico al del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, es decir, sancionaban el “[p]roducir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas”. Este Tribunal Pleno determinó que se debía reconocer la validez de estas normas, pues no violan los principios de taxatividad y seguridad jurídica, ni el derecho a la libertad de expresión. Las consideraciones expresadas en ese precedente, que se reiteran a continuación, resultan igualmente aplicables al artículo 18, fracción III, impugnado en este asunto.
116. Es evidente que la norma impugnada tiene por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta que afecte la tranquilidad de las personas, de donde resulta la utilidad del poder de policía para la ordenación de las relaciones sociales.
117. Al respecto, se debe mencionar que ha sido interés de la sociedad actual la regulación de sonidos molestos e indeseados, lo cual incluso se ha catalogado como “contaminación acústica o sonora”, al representar un problema ambiental para el ser humano que puede provocar afectaciones a la salud, en la medida en que pueden resultar en peligrosidad inmediata o gradual cuando se transfiere en cantidades suficientes para las personas expuestas.
118. Ahora, es cierto que el exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona es complejo de medir y cuantificar, en la medida en que no deja residuos, ni tiene un efecto acumulativo en el medio, aunque sí lo tiene en el ser humano.
119. Así, el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones e, incluso, si la exposición es muy prolongada, puede generar daños irreversibles en el órgano auditivo; sin embargo, su control y reducción constituye un problema tecnológico, por la complejidad temporal, frecuencial y espacial que representa.
120. Cabe mencionar que el marco jurídico de los problemas de contaminación ambiental relacionados con la salud, se encuentra previsto en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce y garantiza que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
121. En ese sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁵⁴ prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que, para ese efecto, expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud. En esos términos, se dispone que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido.
122. Asimismo, se encomienda a la Secretaría de Salud la realización de los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

⁵³ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

⁵⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

“Artículo 155.- Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente.

Artículo 156.- Las normas oficiales mexicanas en materias objeto del presente Capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

La Secretaría de Salud realizará los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

La Secretaría, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrará la información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma.”

123. En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas, en las que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.⁵⁵
124. Derivado de lo expuesto, si bien es cierto que la norma impugnada busca sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, cierto es también que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.
125. Así, si bien la redacción de la norma se encuentra redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino solo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.
126. Así, no es factible jurídicamente alegar, como hace la CNDH, que la aplicación de la norma redundaría en restricciones arbitrarias, afectando incluso los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, pues es evidente que su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad.
127. Por estas razones, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 18, fracción III**, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

Inconstitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima

128. El artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima establece lo siguiente:

Artículo 20. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; (...)

129. El artículo 21 de la misma ley establece como sanción de esta infracción una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de trece a veinticuatro horas.
130. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos en los que la CNDH plantea que el artículo 20, fracción II, transgrede de forma injustificada los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, son **fundados**.
131. Es cierto que el artículo no se limita a regular el ejercicio de la libertad de expresión, del derecho de asociación y del derecho de reunión. Existen muchas acciones que no están tuteladas por estos derechos fundamentales y que pueden obstruir el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o la acción de las personas. A pesar de lo anterior, es indudable que la norma incide en estos derechos, pues el ejercicio de éstos mediante marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones en el espacio público puede tener como consecuencia que se impida el uso de vías de comunicación, el libre tránsito o la acción de las personas.

⁵⁵ Algunos ejemplos de normas oficiales mexicanas que se han ocupado de la emisión de ruido son las siguientes: NOM-079-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición; NOM-080-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos motorizados en circulación, y su método de medición; NOM-081-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición; NOM-082-ECOL-1994 (16/ENE/95). Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las motocicletas y triciclos motorizados nuevos en planta, y su método de medición. Aclaración 03 de marzo de 1995; así como la NOM-011-STPS-2001. Que establece las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido que, por sus características, niveles y tiempo de acción, sea capaz de alterar la salud de los trabajadores; los niveles máximos y los tiempos máximos permisibles de exposición por jornada de trabajo, y la implementación de un programa de conservación de la audición.

132. El papel que tiene la utilización del espacio público y, específicamente, de la vía pública en la expresión de las ideas fue analizado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.⁵⁶ En este asunto se estableció que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.
133. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.
134. Este Tribunal Pleno considera que el artículo 20, fracción II, es incompatible con este alto grado de tolerancia y con la prohibición de la censura previa. De acuerdo con el artículo, para que una manifestación que impide el uso de la vía pública o el libre tránsito no sea considerada una infracción resulta necesario que se cumplan conjuntamente dos exigencias: contar con un permiso y con una causa justificada.
135. En relación con la primera exigencia, en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 que fueron recién citadas se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.
136. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Se estableció que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.
137. El artículo 20, fracción II, de la ley impugnada no sólo exige un permiso previo, permitiendo la censura previa de ciertos mensajes. Además, omite señalar los requisitos que deben cumplirse para que se otorgue el permiso correspondiente. Ello abre la posibilidad de que para otorgar el permiso o autorización las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.
138. Ahora bien, incluso si se interpretaran las exigencias de contar con un permiso y con una causa justificada como disyuntivas o alternativas, el artículo seguiría afectando de manera desproporcionada estos derechos fundamentales. Ello se debe a que la segunda exigencia de contar con una causa justificada, tal como es definida en el segundo párrafo de la fracción, también resulta inconstitucional.
139. De acuerdo con la norma impugnada, para que exista una causa justificada es necesario, por un lado, que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y, por el otro, que no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica. Así, se sujeta a la manifestación en las vías públicas a un escrutinio de necesidad. Ello es contrario al alto umbral de tolerancia que la Constitución exige respecto del ejercicio de la libertad de expresión. Conforme a este, son las restricciones de la libertad de expresión las que deben cumplir con un escrutinio de necesidad, no el ejercicio del derecho fundamental.
140. Asimismo, conforme al artículo 6 de la Constitución Federal, la libertad de expresión comprende el derecho de las personas a expresar opiniones, informaciones o ideas por cualquier medio. La manera en la que se conceptualiza una causa justificada en el artículo viola lo anterior, pues parte de la premisa de que un mensaje no puede expresarse por medio de una manifestación en las vías públicas si existen medios menos lesivos.
141. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 20, fracción II**, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima.

Inconstitucionalidad del artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima

⁵⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, párr. 273.

142. El artículo 18, fracción IV,⁵⁷ de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima establece como infracción a la tranquilidad de las personas el impedir el uso de bienes de dominio público de uso común. El artículo 19 de la misma ley prevé como sanción a esta infracción una multa de veintiún a treinta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de trece a veinticuatro horas.
143. Al igual que el artículo 20, fracción II que este Tribunal Pleno consideró inconstitucional, el artículo 18, fracción IV incide en el derecho de las personas de reunirse y manifestarse en el espacio público. Ello es así, dado que el artículo 7, fracciones XI y XIII,⁵⁸ de la Ley General de Bienes Nacionales prevé que son bienes de uso común las vías generales de comunicación, así como las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal. Por su parte, el artículo 13, numeral 1, fracciones I y III,⁵⁹ de la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y de sus Municipios, indica que son bienes de uso común las vías públicas de la jurisdicción estatal o municipal, así como las plazas, paseos, jardines o parques públicos. Como ya se mencionó, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones que se realizan en el espacio público suelen tener como consecuencia que otras personas no puedan utilizar estos bienes de uso común.
144. Ahora bien, a diferencia del artículo 20, fracción II, el artículo 18, fracción IV, establece una prohibición absoluta que resulta claramente desproporcionada y contraria al alto grado de tolerancia que debe existir respecto de las afectaciones que puedan causarse por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en el espacio público. No permite la obstrucción de bienes de uso común bajo ningún supuesto, ni siquiera cuando la persona cuenta con un permiso previo o una causa justificada. En consecuencia, el artículo pretende que se sancione con multa o arresto todo ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de reunión que obstaculice el uso de bienes de uso común sin tomar en consideración el grado de satisfacción de estos derechos ni el grado de afectación de los derechos de terceros.
145. Así, por mayoría de razón, también debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 18, fracción IV** de la ley impugnada.

C.2 Violación a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser juez o secretario de un juzgado cívico

146. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH argumenta que los artículos 46, fracción I,⁶⁰ y 47,⁶¹ fracción I, en las idénticas porciones normativas “Ser mexicano por nacimiento”, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer el cargo de juez o secretario en los juzgados cívicos del Estado de Colima, excluyendo sin una razón objetiva a las personas que adquieren la nacionalidad mexicana por naturalización.
147. La CNDH agrega que no pasa por alto que el artículo 32 de la Constitución Federal le otorga la facultad al legislador federal de determinar los cargos y funciones para los cuales se requiere ser mexicano por nacimiento. Sin embargo, argumenta que para que se establezca esta limitante es necesario que el ejercicio de estos cargos se relacione con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias de Estado o con la seguridad y defensa nacional, elementos que no se cumplen respecto de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos.
148. Por último, alega que las porciones normativas impugnadas son contrarias al derecho al trabajo y, específicamente, al derecho de todos los mexicanos de ocupar cargos en la función pública en condiciones de igualdad, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

⁵⁷ “Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

[...]

IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; [...].”

⁵⁸ “Artículo 7. Son bienes de uso común: [...]

XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; [...]

XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, [...].”

⁵⁹ “Artículo 13. Bienes de uso común

1. Son bienes de uso común:

I. Los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal; [...]

III. Las plazas, paseos, jardines y parques públicos; [...].”

⁶⁰ “Artículo 46. Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad; [...].”

⁶¹ “Artículo 47. Para ser Secretario, se deben reunir los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad; [...].”

149. Este Tribunal Pleno considera que este concepto de invalidez, suplido en la deficiencia de la queja,⁶² debe declararse **fundado**, pues, conforme al criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, y reiterado en la acción de inconstitucionalidad 93/2018,⁶³ entre otros asuntos, una interpretación sistemática de los artículos 32, párrafo segundo,⁶⁴ y 1,⁶⁵ ambos de la Constitución Federal, evidencia que las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento. En ambos asuntos se estableció lo siguiente:

“El anterior argumento es esencialmente fundado, porque si bien este Tribunal Constitucional – en sus diversas integraciones- ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse -como sucede en el caso- que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediately la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

[...]

Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1° constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.”⁶⁶

150. De los asuntos mencionados, se extrae como núcleo argumentativo que el artículo 32 constitucional, leído sistemáticamente, no otorga margen alguno a las entidades federativas para distinguir entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización en el acceso a cargos públicos. En consecuencia, no cuentan con competencia para reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.
151. Así, dado que las porciones impugnadas de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios establecen la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ser juez o secretario de los juzgados cívicos de la entidad federativa, deben declararse inválidas por incompetencia de la entidad federativa.

⁶² Conforme al artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶³ Resueltas en sesiones de siete de enero y veintiuno de abril de dos mil veinte.

⁶⁴ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.”

⁶⁵ “**Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

⁶⁶ Véase acción de inconstitucionalidad 87/2018, páginas 16, 17 y 34; al igual que la acción de inconstitucionalidad 93/2018, páginas 13 y 27.

152. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que el vicio de constitucionalidad recién señalado no afecta a la totalidad de la porción normativa impugnada “Ser mexicano por nacimiento”, sino únicamente a su porción final “por nacimiento.” Ello es así, porque es esta última porción la que da un tratamiento diferenciado a los mexicanos por nacimiento y los mexicanos por naturalización, reservando a los primeros los cargos de juez y secretario de los juzgados cívicos del Estado de Colima, en contravención de los artículos constitucionales mencionados.
153. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas “por nacimiento.”**

C.3 Detención de probables infractores menores de edad

154. En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada vulnera el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño y 85 de la Ley General en la materia, al permitir la detención por más de seis horas de los menores de edad. Además, el precepto prevé que solamente se dará aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en caso de que no se presente el tutor o custodio del menor.
155. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante es **fundado**. Para dar respuesta a los argumentos planteados, resulta conveniente señalar el contenido del artículo impugnado:

“Artículo 53. En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Cuando se determine la responsabilidad de una persona menor de edad en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente.”
(énfasis añadido)

156. Para estudiar adecuadamente el precepto, es necesario determinar el significado de la expresión “menor de edad” para efectos de la Ley local. Al respecto, se advierte que al usar este término no se hace referencia de forma genérica a niños, niñas y adolescentes, sino específicamente a estos últimos.
157. La Constitución Federal, al regular el sistema integral de justicia para adolescentes, señala que será aplicable a las personas que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho. Además, especifica que las personas menores de doce años a quienes se les atribuya la comisión o participación en un delito, solamente podrán ser sujetos de asistencia social.⁶⁷
158. En la misma línea, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho, salvo para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de

⁶⁷ “Artículo 18. [...] La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social [...]”

- edad, donde se reputan niños todos los menores de dieciocho años.⁶⁸ Misma regulación se advierte a nivel estatal de la lectura del artículo 5, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.⁶⁹
159. Aunado a lo anterior, la ley impugnada en su artículo 6,⁷⁰ establece que son sujetos de dicho ordenamiento, los habitantes del Estado a partir de que cumplen catorce años de edad, es decir, las personas menores de edad sujetas a los procedimientos o sanciones respectivos serán siempre adolescentes, y no niños o niñas, ni adolescentes menores de catorce años cumplidos.
 160. Una vez determinados los sujetos de la norma impugnada, procede responder los argumentos planteados. En concreto, el concepto de invalidez puede dividirse en dos partes, por un lado, el argumento relativo a que es inválido prever la detención provisional de un adolescente involucrado en la comisión de una falta administrativa y, por otro, el argumento relativo al aviso que debe darse tanto a los tutores del adolescente, como al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia competente.
 161. Respecto del primer argumento, se considera **fundado**, dado que, a la luz de los derechos humanos a la libertad personal y el interés superior del menor, no se justifica que la detención por un lapso máximo de seis horas sea la más breve posible para garantizar la comparecencia y adecuada representación de los menores de edad, como se analiza a continuación.
 162. Al respecto, la promovente invoca tanto el artículo 85, párrafo segundo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño.
 163. El primer precepto mencionado señala que las niñas o los niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito;⁷¹ más allá de la aplicabilidad de un precepto en materia penal que pueda ser extensivo al derecho administrativo sancionador, lo cierto es que éste solo resulta aplicable para niños y niñas, o sea, menores de doce años, y la ley impugnada tiene como sujetos a las personas mayores de catorce años, de ahí que no pueda entenderse un prohibición para la restricción a la libertad personal de los adolescentes.
 164. Sin embargo, el segundo precepto, es decir, el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé que la detención, encarcelamiento o prisión de un niño únicamente se utilizará como “medida de último recurso y durante el periodo más breve posible”.⁷² Para efectos de esta disposición, la palabra “niño” abarca a todos los menores de dieciocho años.⁷³

⁶⁸ **Artículo 5.** Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad.

Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño.”

⁶⁹ **Artículo 5.** La protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

Son niñas y niños las personas menores de doce años de edad, y adolescentes, aquellas personas de entre doce años y menos de dieciocho años de edad.

Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño.

⁷⁰ **Artículo 6.** Son sujetos de esta Ley todos los habitantes del Estado que, teniendo catorce años cumplidos, realicen alguna acción u omisión administrativa, sancionada por este ordenamiento.”

⁷¹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 85. En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente.

Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

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

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

⁷² Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 37. Los Estados Partes Velarán por que: [...]

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

En este sentido, resultan relevante lo expuesto por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, de 18 de septiembre de 2019, en específico, los párrafos siguientes:

“41. Los Estados partes deben promulgar leyes y garantizar prácticas que salvaguarden los derechos del niño desde el momento en que entra en contacto con el sistema, lo que incluye la etapa de la interceptación, la advertencia o la detención, mientras está bajo custodia de la policía u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, durante los traslados hacia y desde las comisarías de policía, los lugares de detención y los tribunales, y durante los interrogatorios, los registros y la toma de muestras probatorias. Se deben llevar registros de la ubicación y el estado del niño en todas las fases y procesos.

[...]

165. Ahora bien, como se mencionó, ciertas garantías de la materia penal, tales como las previstas en este caso a nivel convencional, pueden trasladarse, de manera prudente, al procedimiento administrativo sancionador, pues ambas son una expresión del poder punitivo del Estado, e implican menoscabo, privación o alteración en los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.⁷⁴ De ahí que, en general, le resulten aplicables, por ejemplo, los lineamientos del debido proceso previstos en el artículo 8 de la Convención Americana, entre otros.⁷⁵
166. Siendo así, cabe aclarar que, si bien previo a la sustanciación del procedimiento, el probable infractor no se encuentra sujeto a “encarcelamiento” o “prisión”, lo cual inclusive está prohibido por el párrafo cuarto del artículo 53 de la Ley impugnada;⁷⁶ lo cierto es que, el periodo durante el cual el menor de edad se encuentra en las oficinas del juzgado, cívico, en espera de que se le pueda garantizar una representación adecuada, sí puede ser considerado como una “detención”, pues su libertad personal se encuentra restringida de tal forma que él no puede abandonar por decisión propia dicho establecimiento.
167. La detención para la presentación de un probable infractor ante el Juez Cívico no es por sí misma un acto privativo de la libertad, sino únicamente un acto de molestia consistente en el aseguramiento momentáneo de la persona, para garantizarle la representación adecuada, en el entendido de que el probable infractor deberá ser presentado de forma inmediata ante el Juez, quien en su caso determinará la responsabilidad e impondrá una sanción. Por tanto, como parte del derecho administrativo sancionador, si bien es factible asegurar en flagrancia a los infractores o cuando existan supuestos suficientes para presumir fundadamente la participación de la persona en la comisión de la infracción, dado que se lesionan bienes jurídicos; **lo cierto es que dicha detención, al tratarse de personas adolescentes, debe cumplir con el estándar convencional.**
168. Siempre con la salvedad de que la imposición de la sanción, que, de conformidad con el artículo 53, párrafo 4, de la ley impugnada, no puede consistir en arresto cuando el probable infractor sea menor de edad, está sujeta a lo que se pruebe en el procedimiento ante el Juez Cívico, por lo que la remisión no prejuzga ni conlleva la responsabilidad del probable infractor.⁷⁷

56. Los padres o los tutores legales deben estar presentes durante todo el proceso. No obstante, el juez o la autoridad competente podrá decidir limitar, restringir o excluir su presencia en el proceso, a petición del niño o de su asistente jurídico u otro asistente apropiado, o porque ello no responda al interés superior del niño.

57. El Comité recomienda a los Estados partes que promulguen legislación explícita para que los padres o los tutores legales tengan la máxima participación posible en las actuaciones, ya que pueden prestar asistencia psicológica y emocional general al niño y contribuir a que se obtengan resultados eficaces. Asimismo, reconoce que muchos niños viven de manera informal con parientes que no son ni padres ni tutores legales, y las leyes deberían adaptarse para permitir que los auténticos cuidadores ayuden a los niños en los procedimientos, si los padres no están disponibles.

[...]

87. La legislación debe establecer claramente los criterios para el uso de la detención preventiva, que debe aplicarse principalmente para asegurar la comparecencia en los procedimientos judiciales y cuando el niño represente un peligro inmediato para los demás. Si el niño es considerado un peligro (para sí mismo o para otros), se deben aplicar medidas de protección infantil. La prisión preventiva debe ser objeto de revisión periódica y su duración debe estar limitada por la ley. Todos los agentes del sistema de justicia juvenil deben dar prioridad a los casos de niños en prisión preventiva. [...]” (énfasis añadido).

⁷³ Al respecto, el artículo 1 de la Convención en comentario prevé que:

“Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

Asimismo, el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que:

“[...] Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad [...]”

⁷⁴ Al respecto, resulta aplicable la Tesis de Jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.” Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565 y registro 174488. Asimismo, véase el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Fondo Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 72 (2 de febrero de 2001) párr. 106.

⁷⁵ *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010) párr. 142.

⁷⁶ “**Artículo 53.** En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Cuando se determine la responsabilidad de una persona menor de edad en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente.” (énfasis añadido).

⁷⁷ Al respecto véase la Tesis de Jurisprudencia P./J. 110/2007, de este Tribunal Pleno, de rubro: “CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉ LA DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD.” Consultable en la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 979 y registro 170797.

169. En el caso, se considera que la norma impugnada no respeta lo previsto en el artículo 37, fracción b), de la Convención, pues no cumple con el requisito de proceder únicamente por el periodo más breve posible.
170. Es cierto que la norma impugnada sólo autoriza la detención en algunos supuestos,⁷⁸ como una medida para asegurar simultáneamente la comparecencia y la adecuada representación del menor. Es decir, busca salvaguardar los derechos de los menores a un debido proceso, conforme a las disposiciones constitucionales, actuando como un resguardo del probable infractor en tanto pueden garantizársele las condiciones necesarias para que tenga una asistencia y representación adecuada en el procedimiento administrativo sancionador.⁷⁹
171. Sin embargo, este Tribunal Pleno no encuentra que el periodo de detención hasta por seis horas, entre tanto acuden los representantes originarios o la Procuraduría de Protección, esté justificado como el más breve que proceda, pues no encuentra sustento en las demás previsiones legales que protegen a los menores de edad en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos. Además, como se mostrará en las consideraciones subsecuentes, la representación puede ser garantizada en un lapso mucho menor.
172. En efecto, la forma en que el precepto impugnado prevé la representación de los menores de edad no es adecuada, cuestión también hecha valer por la Comisión accionante en el segundo argumento, el cual también resulta **fundado**, pues la protección de los menores de edad involucrados en un procedimiento administrativo o jurisdiccional corresponde tanto a los que detentan la representación originaria, como a los que tengan la representación coadyuvante o en suplencia; y, en congruencia, los plazos establecidos por la norma para que acudan los representantes no encuentran justificación.
173. En este sentido, el precepto impugnado prevé que el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela del menor de edad, previo a iniciar el procedimiento, para esto se le otorgarán dos horas, prorrogables por otras cuatro más. Si al final de estas seis horas, no se presentara la persona citada, el Juez informará al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que se designe un representante del menor, y entonces poder determinar su responsabilidad.

Similares consideraciones fueron aprobadas por este Tribunal Pleno al fallar, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la contradicción de tesis 171/2019, resuelta por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷⁸ Conforme al artículo 65 de la Ley impugnada, la detención de un probable infractor solamente ocurre bajo los siguientes supuestos:

"Artículo 65.- Los elementos del Área de Seguridad Pública detendrán y presentarán al probable infractor inmediatamente ante el Juez, en los siguientes casos:

I. Cuando presencien la comisión de la infracción, y

II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

Los Policías que se abstengan de cumplir con lo dispuesto en este artículo, serán sancionados por los órganos competentes de la dependencia a la que pertenezca, en términos de las disposiciones aplicables."

⁷⁹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

"Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;

II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables;

III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;

V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;

VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y

XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales." (énfasis añadido).

174. La inconstitucionalidad parte de que la norma no garantiza que la Procuraduría de Protección local o municipal,⁸⁰ dependiendo del ámbito de competencia, ejerza la representación coadyuvante, señalada tanto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁸¹ como en su homóloga local,⁸² y en la Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima, transgrediendo con ello el interés superior del menor, en relación con los derechos del artículo 4 constitucional.⁸³
175. Cabe señalar que la Ley General en la materia establece que todas las autoridades que sustancien procedimientos jurisdiccionales o administrativos o que realicen cualquier acto de autoridad, en todos los órdenes de gobierno, están obligadas a, cuando menos y entre otros: 1) garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo de la misma y, 2) garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario.⁸⁴ Mismas obligaciones se prevén a nivel local en el artículo 84 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.⁸⁵
176. Ahora bien, el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la Ley General establece que para la efectiva protección y restitución de los derechos de los menores de edad, la federación y las entidades federativas, respectivamente, contarán con Procuradurías de Protección.⁸⁶
177. Las atribuciones de las Procuradurías, en el ámbito de su competencia, incluyen, entre otras, el prestar asesoría y representación bajo dos esquemas:⁸⁷

⁸⁰ De conformidad con el artículo 121 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, existirán Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en los tres niveles de gobierno.

⁸¹ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]"

XXI. Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público [...].

Artículo 106. A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables [...]."

⁸² "Artículo 109. A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

Las autoridades del Estado y de los Municipios, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables [...]."

⁸³ "Artículo 11. Son atribuciones de la Procuraduría de Protección, las siguientes: [...]"

VII. Intervenir oficiosamente, con la Representación Coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados Niñas, Niños y Adolescentes, de conformidad con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, la presente Ley y demás disposiciones aplicables [...]."

⁸⁴ "Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles; [...]"

IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario [...]."

⁸⁵ "Artículo 84. Las autoridades del Estado o de los Municipios que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a: [...]"

V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles; [...]"

IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario [...]."

⁸⁶ "Artículo 121. Para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, contará con una Procuraduría de Protección.

Las entidades federativas deberán contar con Procuradurías de Protección, cuya adscripción orgánica y naturaleza jurídica será determinada en términos de las disposiciones que para tal efecto emitan [...]."

⁸⁷ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

"Artículo 122. Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: [...]"

II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables [...]."

- a) En suplencia, a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público.
- b) De oficio, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes.
178. Más aún, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima, tiene como parte de sus atribuciones las mismas señaladas a nivel federal.⁸⁸
179. Al respecto, la representación para niños, niñas y adolescentes puede presentarse de tres formas:⁸⁹
- a) Coadyuvante, el acompañamiento que de manera oficiosa queda a cargo de las Procuradurías de Protección en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, conforme al ámbito de su competencia;
- b) Originaria, la representación a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela;
- c) En suplencia, la representación a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, a falta de quien ejerza la representación originaria.
180. De lo anterior, se advierte que existen dos posibilidades, y en ambas es necesario que el Juez notifique tanto a los representantes originales, como a la Procuraduría correspondiente. La primera opción es que acuda quien ejerce la representación originaria, entonces, la Procuraduría de Protección ejercerá simultáneamente una representación coadyuvante; la segunda opción, es que no acuda la persona con la representación originaria, o exista alguna causa para que no pueda ejercerla, y entonces, la Procuraduría actúe en suplencia.
181. Es decir, en ambos supuestos, se parte de que es necesario que ambas partes sean informadas de la detención del adolescente, pues a ambas les asiste el derecho y la facultad, respectivamente, de representar al posible infractor.
182. Así, la norma en estudio, al prever que se llamará a quien ejerza la representación originaria, y solamente después de que no se presente en un plazo de seis horas, se informará al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, al que se encuentra adscrita la Procuraduría de Protección, para que lo represente en suplencia; claramente transgrede la asistencia calificada que permea a los adolescentes involucrados en cualquier procedimiento, y que, en atención al interés superior del menor, exige ser garantizada para lograr una protección integral.
183. Sin embargo, este Alto Tribunal considera que únicamente se debe declarar la invalidez de la porción normativa “Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable.”
184. Esto es, el párrafo segundo, impugnado debe leerse como sigue:

⁸⁸ Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.

“**Artículo 11.** Son atribuciones de la Procuraduría de Protección, las siguientes:

[...]

VI. Prestar asesoría y Representación en Suplencia a Niñas, Niños y Adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a la Procuraduría General;

VII. Intervenir oficiosamente, con la Representación Coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados Niñas, Niños y Adolescentes, de conformidad con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, la presente Ley y demás disposiciones aplicables [...].”

⁸⁹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

“**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXI. Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

XXII. Representación Originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;

XXIII. Representación en Suplencia: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público [...].”

Texto original del artículo 53, párrafo segundo, impugnado.	Texto sin la porción normativa declarada inconstitucional.
En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.	En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. [...] [E] Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.

185. Por tanto, el precepto impugnado, sin la porción normativa declarada inconstitucional, será congruente, por un lado, con lo previsto en el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, al eliminarse el periodo de detención por un máximo de seis horas; y, por otro, con la asistencia calificada que requieren los menores de edad, toda vez que el Juez, previo a iniciar el procedimiento, deberá dar aviso tanto a los representantes originarios, como a la Procuraduría de Protección correspondiente, salvaguardando la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

C.4 Violación a los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica y de igualdad de las personas con discapacidad

186. En su cuarto concepto de invalidez, la CNDH argumenta que el artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera los derechos de las personas con discapacidad a la consulta previa, al igual reconocimiento como persona ante la ley, al reconocimiento de la capacidad jurídica y a la no discriminación contenidos en los artículos 1 de la Constitución; 1, 4 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
187. En lo medular, señala que el artículo impugnado parte de un modelo médico de la discapacidad, contrario al modelo social adoptado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Para justificar esta afirmación, indica que el artículo equipara a las personas que sufren una enfermedad y a las personas que tienen una discapacidad mental, parte de la premisa de que todas estas personas no tienen capacidad de ejercicio y, en consecuencia, que deben tener un custodio que actúe en su nombre. Asimismo, argumenta que lo anterior tiene como consecuencia que, con base en la opinión subjetiva de un médico, se le discrimine a una persona, impidiendo su actuación dentro de los procedimientos de justicia cívica.
188. Por último, señala que el artículo utiliza un lenguaje peyorativo y con ello agrava o refuerza los estereotipos socialmente dominantes y persistentes que existen respecto de las personas con discapacidad mental.
189. Este Tribunal Pleno ya contestó la primera parte de este concepto de invalidez en el que se plantea que se vulneró el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas. En consecuencia, en este apartado se analizarán el resto de los argumentos que la CNDH formula en su cuarto concepto de invalidez.
190. El artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima⁹⁰ establece que, cuando el médico considere que el probable infractor padece una enfermedad o discapacidad mental, el juez deberá suspender el procedimiento y citar a las personas que cuenten con la custodia del enfermo o la persona con discapacidad. Asimismo, señala que, a falta de una persona que cuente con esa custodia, el juez deberá remitir al probable infractor a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado para que le proporcionen ayuda o asistencia.

⁹⁰ "Artículo 71. Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."

191. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos planteados en la segunda parte del concepto de invalidez para demostrar la inconstitucionalidad de este artículo deben declararse **fundados**. Ello es así, ya que, como señala la CNDH, el artículo impugnado no es acorde al modelo social de discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental.
192. De acuerdo con el modelo social, la discapacidad no es una enfermedad, ni deriva exclusivamente de las deficiencias físicas, mentales o sensoriales de una persona. Más bien es una desventaja que se debe a la interacción de estas deficiencias con barreras sociales y que tiene como consecuencia que la persona no pueda participar plena y efectivamente en la sociedad, en condiciones de igualdad con los demás.⁹¹ El modelo social pone énfasis en la necesidad de eliminar estas barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno de las personas con discapacidad para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás.
193. En lo que se refiere a la capacidad jurídica de las personas con una discapacidad mental, el modelo social de discapacidad tuvo como consecuencia el abandono del modelo de sustitución en la toma de decisiones de las personas con discapacidad y la adopción del modelo de asistencia en la toma de decisiones.
194. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015, este Tribunal Pleno señaló que, en el modelo de sustitución en la toma de decisiones, la voluntad de una persona con discapacidad mental es sustituida por la de otra que procura la consecución del mejor interés de la persona bajo su protección.⁹²
195. En cambio, se señaló que el modelo de asistencia en la toma de decisiones establece que, en vez de sustituir la voluntad de la persona con discapacidad, deben establecerse mecanismos de ayuda o asistencia, acordes a la diversidad funcional de la persona, para que pueda tomar sus propias decisiones.
196. Se estableció que el modelo social adoptado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad parte del modelo de asistencia en la toma de decisiones, pues el artículo 12 de esta Convención establece que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en igualdad de condiciones de los demás.⁹³
197. De hecho, el artículo 12.3 de la Convención mencionada señala expresamente que, para garantizar el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, deben establecerse las medidas de apoyo que resulten pertinentes y el artículo 12.4 establece que deben establecerse las salvaguardias necesarias para asegurar que se respete la voluntad y las preferencias de la persona.

⁹¹ Al respecto, el artículo 1, segundo párrafo, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece lo siguiente:
“Artículo 1. Propósito.

[...]

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

⁹² Acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁹³ **“Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley.**

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.”

198. En relación con lo anterior, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015,⁹⁴ este Tribunal Pleno estableció que reproducir el modelo de sustitución de la voluntad, al equiparar la discapacidad con la incapacidad de ejercicio o negar a las personas con discapacidad mental de toda posibilidad de actuar por sí mismas, constituye un acto discriminatorio contrario al modelo social de discapacidad.
199. Si bien el artículo impugnado tiene como finalidad legítima proteger a las personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que pretende lograr esta finalidad de una manera contraria al modelo social de discapacidad, que niega la capacidad de las personas con discapacidad mental de actuar por sí mismas y que resulta discriminatoria.
200. En primer lugar, el artículo equipara a la discapacidad mental con una enfermedad, parte de la premisa de que una persona con discapacidad necesariamente se encuentra en una situación equivalente a la de un enfermo. Ello es contrario al modelo social de discapacidad que parte de la premisa de que la discapacidad no es una enfermedad, sino una desventaja que deriva de la interacción de deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales con barreras sociales.
201. En segundo lugar, el artículo equivocadamente parte de la premisa de que toda persona con discapacidad mental enfrentará obstáculos o dificultades para participar en el procedimiento judicial. Ello pasa por alto la gran diversidad de capacidades y funcionalidades que pueden tener las personas con discapacidad. El hecho de que una persona tenga una discapacidad mental implica que no puede participar plena y efectivamente en la sociedad, en condiciones de igualdad con los demás, pero no necesariamente se traduce en una desventaja en todos los ámbitos de su vida. En consecuencia, pueden existir casos en los que no se requieran ajustes razonables o medidas de apoyo para que una persona con una discapacidad mental pueda participar en un procedimiento judicial en igualdad de condiciones.
202. En tercer lugar, el artículo parte de la premisa de que las personas con discapacidad mental son incapaces de ejercer sus derechos por sí mismos en el procedimiento. Supone que necesariamente debe haber una persona encargada de la custodia de la persona con discapacidad sin la cual ésta no puede ejercer sus derechos o expresar su voluntad en el procedimiento judicial. Trata la ausencia de este custodio como una situación irregular ante la cual necesariamente debe remitirse a la persona a instituciones del Estado, sin tomar en cuenta su voluntad y sus funcionalidades específicas.
203. Con lo anterior, se soslaya que la persona podría participar por sí misma en el procedimiento, sin necesidad de suspenderlo o de la intervención de instituciones estatales, si el juez ordenara ajustes razonables al procedimiento o medidas de ayuda, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
204. En última instancia, el artículo impugnado utiliza el déficit en la capacidad mental de una persona con discapacidad como una justificación para negar su capacidad jurídica, con lo que se contraviene el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁹⁵
205. Todo lo anterior tiene un efecto estigmatizante, pues refleja y fortalece los estereotipos que existen respecto de las personas con discapacidad mental que las conciben como personas enfermas o incapaces.⁹⁶
206. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 71** de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima.

C.5 Violación al derecho a un debido proceso, en su vertiente de defensa adecuada

207. En su quinto concepto de invalidez, la CNDH sostiene que el artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera el derecho a un debido proceso,⁹⁷ específicamente a una defensa adecuada, transgrediendo con ello el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Federal y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹⁴ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho.

⁹⁵ Véase la tesis aislada XLII/2019, emitida por la Primera Sala, de rubro "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL DÉFICIT DE LA CAPACIDAD MENTAL NO DEBE UTILIZARSE COMO JUSTIFICACIÓN PARA NEGAR SU CAPACIDAD JURÍDICA." Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 66, mayo de 2019, tomo II, página 1258 y registro 2019957.

⁹⁶ Sobre el efecto estigmatizante que pueden tener normas respecto de las personas con discapacidad, véase la acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁹⁷ "Artículo 72. Cuando comparezca el probable infractor ante el Juez, éste le informará del derecho que tiene a comunicarse con persona de su confianza para que le asista, y en caso de que así lo solicite, el Juez le concederá un término máximo de dos horas para que se presente dicha persona, en caso contrario, el Juez iniciará el procedimiento con el probable infractor, salvo que se trate de menores o incapaces."

208. La accionante considera que, en atención al principio pro persona, el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en los procedimientos administrativos de justicia cívica. Por ello, el precepto impugnado, al contemplar que las personas presentadas ante el Juez Cívico serán asistidas por una persona de confianza, y no por un abogado o un asesor jurídico, se traduce en una violación al derecho a una defensa adecuada.⁹⁸
209. El artículo 20, apartado B, fracción VIII, constitucional,⁹⁹ efectivamente prevé que, dentro del proceso penal, uno de los derechos que le asisten a las personas imputadas es el de una defensa adecuada por abogado libremente elegido. En el caso de que no pueda o no quiera nombrar uno, el juez designará un defensor público, que comparecerá en todos los actos del proceso. Corresponde a este Tribunal responder a la interrogante: ¿este derecho sustantivo del proceso penal resulta *trasladable* al procedimiento administrativo previsto en la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios?
210. Para contestar al concepto formulado por la accionante, conviene retomar la distinción que jurisprudencialmente se ha hecho dentro de las garantías que integran el contenido del debido proceso.¹⁰⁰ De esta forma, se ha distinguido un “núcleo duro” que debe ser observado de manera inexcusable en cualquier procedimiento jurisdiccional, identificado como “formalidades esenciales del procedimiento”,¹⁰¹ que permiten a los gobernados ejercer sus defensas de manera previa a que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva. De manera genérica, éstas consisten en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias (1), la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa (2); la oportunidad de alegar (3); y la de obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas (4).¹⁰²
211. Paralelamente, se han identificado garantías mínimas que deben ser **moduladas** en virtud del tipo de procedimiento que se lleva a cabo y que conciernen o implican un ejercicio de la actividad punitiva del Estado.¹⁰³ Este Tribunal considera que el derecho a una defensa adecuada previsto por el artículo 20 constitucional se encuentra dentro de esta categoría de garantías, que fue creada en la óptica del derecho penal y atendiendo a los bienes jurídicos ahí tutelados.
212. La CNDH considera que este derecho de toda persona imputada en un proceso penal, resulta trasladable al derecho administrativo sancionador, específicamente, a la Ley de Convivencia Civil impugnada.¹⁰⁴

⁹⁸ Como apoyo para su afirmación, invoca el párrafo 146 del *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010).

⁹⁹ “**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. [...]”

B. De los derechos de toda persona imputada: [...]”

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y [...]”

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“**Artículo 14.** [...]”

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

¹⁰¹ Véase la tesis P./J. 47/95 de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, diciembre de 1995, página 133 y registro 200234.

¹⁰² Estas formalidades se encuentran previstas en el artículo 67 de la ley en estudio, que a la letra establece:

“**Artículo 67.** El Juez llevará a cabo las siguientes actuaciones:

I. Dará lectura a la boleta de remisión o en su caso a la queja y si lo considera necesario, solicitará la declaración del Policía;

II. Otorgará el uso de la palabra al probable infractor, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca en su descargo, las pruebas de que disponga. Se admitirán como pruebas las testimoniales y las demás que a juicio del Juez sean idóneas en atención a las conductas imputadas;

III. Acordará la admisión de las pruebas y las desahogará de inmediato. En el caso de que el probable infractor no presente las pruebas ofrecidas, las mismas serán desechadas en el mismo acto, y

IV. Resolverá sobre la responsabilidad del presunto infractor.

Los procedimientos serán desahogados y resueltos de inmediato por el Juez que los hubiere iniciado.”

Igualmente, el artículo 59 establece: “El Juez notificará, de manera personal e inmediata, la resolución al presunto infractor y al quejoso, si estuviera presente.”

¹⁰³ Véase la tesis 1ª./J. 11/2014 de rubro: “DERECHO AL DEBIDO PROCESO.SU CONTENIDO.” Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo I, febrero de 2014, página 396 y registro 2005716.

¹⁰⁴ Al respecto, invoca la Tesis de Jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), de este Tribunal Pleno, de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.” Consultable en la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 7, Tomo I, Junio de 2014, página 41 y registro 2006590.

213. En ese sentido, se ha explorado, fundamentalmente en la acción de inconstitucionalidad 4/2006,¹⁰⁵ la posibilidad de acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal. Se dijo textualmente que: “dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo solo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.”
214. Por lo anterior, dado que la traslación entre los principios sustantivos del derecho penal no puede ser automática al derecho administrativo sancionador, conviene referirse al tipo de procedimiento sancionador regulado por la Ley de Convivencia local, para establecer si, de acuerdo con la naturaleza del procedimiento ahí previsto, resulta aplicable el derecho a una defensa adecuada del sistema penal acusatorio.
215. En esa sintonía, el Título Tercero “De las infracciones y sanciones” de la ley referida, prevé catálogos de supuestos que constituyen infracciones contra la dignidad de las personas (artículo 16), contra su tranquilidad (artículo 18), contra la seguridad ciudadana (artículo 20) y contra el entorno urbano (artículo 22).
216. Dentro del mismo Capítulo Único “Infracciones y Sanciones”, se establecen sanciones que, dependiendo de la gravedad de la infracción, la condición socioeconómica del infractor y su reincidencia, podrán consistir en:
- La imposición de una multa que va desde el valor diario de una Unidad de Medida y Actualización hasta cuarenta veces este valor.
 - Arrestos desde dos horas hasta treinta y seis horas.
 - Trabajos a favor de la comunidad.¹⁰⁶
217. De lo anterior, es posible concluir que este procedimiento despliega una faceta punitiva del Estado vigilante, pues tiene como intención salvaguardar el orden público y el interés general, frente a conductas que el legislador considera reprochables. Ahora bien, es importante considerar que estamos frente a un grado menor de proyección en la vida de los sujetos de la Ley, pues la finalidad de la misma es establecer “reglas mínimas de comportamiento cívico de la población”, fomentar el respeto entre las personas y hacia el patrimonio; así como procurar una convivencia armónica de la población (artículo 1). A esta finalidad, como se observa, van aparejadas infracciones que dan lugar a sanciones, que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden de la sociedad.
218. Este procedimiento administrativo sancionador, sustanciado por un Juez Cívico, adscrito a cada Ayuntamiento, es además expedito,¹⁰⁷ y se sustancia en una sola audiencia,¹⁰⁸ que podrá concluirse inmediatamente y llevar en la mayoría de los casos, a la menor de las sanciones, si el probable infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada.¹⁰⁹ Además, el Juez Cívico podrá, atendiendo a las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y en general, personales del infractor, condonar la sanción.¹¹⁰ Entre otras previsiones, se establecen limitantes a las sanciones susceptibles de ser impuestas a personas desempleadas o sin ingresos.¹¹¹

¹⁰⁵ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis.

¹⁰⁶ “Artículo 31. Salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 23 [infracciones contra el entorno urbano], cuando el infractor acredite de manera fehaciente su identidad y domicilio dentro del Municipio, podrá solicitar al Juez le sea permitido realizar actividades de trabajo a favor de la comunidad, a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia.”

¹⁰⁷ “Artículo 37. El Juez tomará las medidas necesarias para que los asuntos sometidos a su consideración durante su turno, se terminen dentro del mismo y solamente dejará pendientes de resolución, aquellos que por causas ajenas al Juzgado no pueda concluir, lo cual se hará constar en el registro respectivo que firmarán el Juez entrante y el saliente [...]”

¹⁰⁸ “Artículo 51. El procedimiento será oral y se sustanciará en una sola audiencia.

Las actuaciones deberán constar por escrito y permanecerán en el Juzgado, hasta que se determine su envío al archivo para su resguardo. Respecto de las actuaciones ante el Juzgado Cívico no habrá días y horas inhábiles. El despacho de los asuntos que se hayan presentado durante el curso del día se continuará hasta concluirlos, salvo que el Juez determine lo contrario, debiéndolo justificar.”

¹⁰⁹ “Artículo 54. Si después de iniciada la audiencia, el probable infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada tal y como se le atribuye, el Juez dictará de inmediato su resolución e impondrá la menor de las sanciones para la infracción de que se trate, excepto en los casos previstos en los artículos 25, 26, 28 y 30. Si el probable infractor no acepta los cargos, se continuará el procedimiento.”

¹¹⁰ “Artículo 56. El Juez determinará la sanción aplicable en cada caso concreto, tomando en cuenta la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción, las condiciones en que ésta se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor, pudiendo efectuar la condonación de la sanción, en los casos en que las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y, en general, personales del infractor lo ameriten, de acuerdo a su consideración y a petición expresa del mismo o de persona de su confianza, observando los lineamientos que para tales efectos establezca esta Ley.”

¹¹¹ “Artículo 57. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. [...]”

Tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá ser sustituida por trabajo a favor de la comunidad [...].”

219. En estas circunstancias, es posible afirmar que no resulta automáticamente trasladable el mismo grado de exigencia de contar con una defensa adecuada, en el sentido del artículo 20, apartado B, fracción VII, constitucional, en el procedimiento previsto por la Ley de Convivencia Cívica de Colima.
220. La anterior conclusión no pasa por alto que el derecho de defensa personal o de asistencia por un defensor de su elección, es una garantía mínima que en virtud del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹¹² asiste a toda persona inculpada de delito y que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que esas garantías resultan “en general”¹¹³ y “en lo pertinente”¹¹⁴ aplicables para “la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, interpretando así el artículo 8.1 de la misma Convención.¹¹⁵ Sin embargo, esta garantía, así descrita, sí parece satisfecha por el ordenamiento local y existe una diferencia en el grado de exigencia entre el orden penal y este procedimiento sancionador, por ser ambos de distinta intensidad y naturaleza, que implica atemperar la exigencia derivada de defensa adecuada prevista por el artículo 20 constitucional en el ámbito penal sancionador.
221. Esta consideración resulta congruente con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso, donde textualmente y con énfasis añadido, se concluyó que:
80. El derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación en materia penal contempla que debe realizarse una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. Como parte de las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.2 de la Convención, el derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación se aplica tanto en materia penal como en los otros órdenes señalados en el artículo 8.1 de la Convención, **a pesar de que la exigencia en los otros órdenes puede ser de otra intensidad o naturaleza. Ahora bien, cuando se trata de un proceso disciplinario sancionatorio el alcance de esta garantía puede ser entendido de manera diversa, pero en todo caso implica que se ponga en conocimiento del sujeto disciplinable cuales son las conductas infractoras del régimen disciplinario que se le imputan.**¹¹⁶
222. Resulta entonces claro que, la ley impugnada, al prever que el probable infractor podrá comunicarse con una persona de su confianza y que contará en todo momento y durante el desarrollo de la audiencia con el uso de la palabra para formular las manifestaciones que estime convenientes y a ofrecer pruebas en su descargo (artículo 67), con la posibilidad de solicitar la condonación de la sanción por circunstancias personales (artículo 56), así como con la posibilidad de un traductor o intérprete, en caso de requerirlo y ante la ausencia del cual, se procederá a la inmediata liberación (artículo 52), respeta la garantía mínima de defensa del probable infractor.

¹¹² “Artículo 8. Garantías Judiciales

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

[...]

d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

[...].”

¹¹³ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 74. En este párrafo, el Tribunal Interamericano recoge los casos en los que no ha limitado la aplicación del artículo 8.2 de la citada Convención a procesos penales “sino la ha extendido, en lo pertinente, a procesos administrativos ante autoridades estatales y a procesos judiciales de carácter no penal en el ámbito constitucional, administrativo y laboral (énfasis añadido).”

¹¹⁴ *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr. 80.

¹¹⁵ “Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

¹¹⁶ *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr. 80.

223. El hecho de no exigir que se trate de una defensa técnica como la establecida por el artículo 20, apartado B, fracción VIII, aplicable en el proceso penal, pues la exigencia entre el sistema penal y el ordenamiento estudiado varía, como se demostró, en función de las finalidades buscadas y los medios implementados para su alcance.
224. Por estas razones, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 72** de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

VII. EFECTOS

225. Se declara la invalidez de los artículos 18, fracción IV; 20, fracción II; 46, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”; 47, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”; 53, párrafo segundo, en su porción normativa “Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable”; y 71, todos de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VI, subapartados C.1, C.2, C.3 y C.4, de esta sentencia.
226. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,¹¹⁷ la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es **procedente pero infundada** la acción de inconstitucionalidad 45/2018, promovida por la – entonces– Procuraduría General de la República.

SEGUNDO. Es **procedente y parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad 46/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

TERCERO. Se **desestima** en la acción de inconstitucionalidad 46/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a la falta de consulta previa para personas con discapacidad del procedimiento que dio origen al Decreto 466, por el que se expide la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

CUARTO. Se **reconoce la validez** de los artículos 18, fracción III, 53, párrafo segundo –con la salvedad precisada en el punto resolutive quinto de este fallo–, y 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VI, subapartados C.1, C.3 y C.5, de esta decisión.

QUINTO. Se **declara la invalidez** de los artículos 18, fracción IV, 20, fracción II, 46, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, 47, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, 53, párrafo segundo, en su porción normativa ‘Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable’, y 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VI, subapartados C.1, C.2, C.3 y C.4, de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

¹¹⁷ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]

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

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

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', 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.

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

En relación con los puntos resolutive primeros y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, denominado "Consulta para personas con discapacidad", consistente en reconocer la validez de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la ley referida, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Competencia legislativa en materia de justicia cívica e itinerante". El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión", en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.3, denominado "Detención de probables infractores menores de edad", consistente en reconocer la validez del artículo 53, párrafo segundo, en sus porciones normativas "En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores" y "el Juez procederá a dar aviso

al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad”, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.5, denominado “Violación al derecho a un debido proceso, en su vertiente de defensa adecuada”, consistente en reconocer la validez del artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión”, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión”, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por un test de escrutinio estricto, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat por un test de escrutinio estricto, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.2, denominado “Violación a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser juez o secretario de un juzgado cívico”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 46, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, y 47, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, al retomar el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 87/2018 en el sentido de que la legislatura local es incompetente para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para los cargos públicos de juez o secretario de los juzgados cívicos de la entidad federativa, sin prejuzgar sobre la competencia del Congreso de la Unión para establecer dicho requisito. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.3, denominado "Detención de probables infractores menores de edad", consistente en declarar la invalidez del artículo 53, párrafo segundo, en su porción normativa "Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.4, denominado "Violación a los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica y de igualdad de las personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutive sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- 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 cincuenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018 promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciocho de junio de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- 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 cincuenta y un fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del dieciocho de junio de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE**QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018.****I.- Antecedentes.**

En sesión virtual correspondiente al dieciséis de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, con seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la legislatura local, el apartado “C.2 *Violación a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser Juez o secretario de un juzgado cívico*”, de la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, en la segunda de las cuales que determinó la invalidez de los artículos 46, fracción I y 47, fracción I, en sus porciones normativas “*por nacimiento*”, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima, expedida mediante Decreto 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

Dicho pronunciamiento descansó, esencialmente, en la consideración de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, el ponente propuso incorporar en el engrose respectivo, lo expuesto al respecto en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018, falladas por el Tribunal Pleno el 7 de enero y el 21 de abril de 2020, respectivamente; esto es, distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1º y 32 de la Constitución Federal, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación.

Sobre ello, el Tribunal Pleno aprobó con seis votos el proyecto que se ajustaría a precedentes, habiéndose reservado algunos de sus integrantes, el derecho de emitir los votos concurrentes respectivos, en el entendido de que el asunto se engrosaría conforme al aprobado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018, en la primera de las cuales se determinó la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, asunto aprobado por unanimidad el siete de enero de dos mil veinte. Y en la segunda de las cuales se determinó la invalidez del artículo 25, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*” de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el en el Periódico Oficial de esa entidad el uno de octubre de dos mil dieciocho, asunto aprobado por unanimidad el veintiuno de abril de dos mil veinte.

En los precedentes aludidos se establece la incompetencia local para generar este tipo de medidas discriminatorias, sin incluir una referencia a la cuestión relativa al alcance de la competencia del Congreso de la Unión para emitir leyes relacionadas, tema que se dijo por ahora no es motivo de análisis, al igual que ocurre en el asunto que ahora nos ocupa.

En la acción de inconstitucionalidad 87/2018, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna, lo que de igual manera ocurrió en la diversa acción de inconstitucionalidad 93/2018 presentada bajo mi ponencia, en la que emití voto concurrente, para separarme de las consideraciones relativas al artículo 1º constitucional.

II.- Razones del voto concurrente.

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental, contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, para su servidor, en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1º y 32 constitucionales, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa.

La cual, sin duda, excluye a los Congresos locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.

En efecto, la lectura del artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, en tanto que ese precepto, menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que, en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1º de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto en el engrose, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este asunto, y, en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

Lo importante, es que en este caso, me separo del engrose en cuanto a las distintas referencias que se hacen al artículo 1º constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna, y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación, en tanto que insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- 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 cuatro 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 Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018

En las sesiones celebradas el once, quince, dieciséis y dieciocho de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018 promovida por la entonces Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que analizó diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

En función de que la presente sentencia se integra por diversos temas, a continuación me referiré a los aspectos sobre los que tengo diferencias argumentativas.

I. Artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios¹.

La mayoría de las Ministras y Ministros del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió reconocer la constitucionalidad del numeral antes referido, que establece como infracciones, producir o causar ruidos que atenten contra la tranquilidad de las personas. Para ello retomaron parte de las consideraciones expuestas al resolverse la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019², en donde se analizaron disposiciones cuyo contenido era similar, y se sostuvo que no es factible sostener que esa norma redundaría en restricciones arbitrarias a los derechos de la libre manifestación y libertad de expresión, por lo que su análisis se realizaría en función del principio de taxatividad y se concluyó que no se vulneraba, pues aun cuando la norma impugnada sanciona la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, lo cierto es que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado, por lo que debe entenderse que sólo persigue sancionar los ruidos notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

Estoy de acuerdo con el sentido de este apartado, así como con las consideraciones que la respaldan; no obstante, estimo que parte del sustento sobre el que debió construirse la sentencia descansa en que para la imposición de sanciones derivadas de la materia de justicia cívica e itinerante, es válido atender a conceptos jurídicos indeterminados de tal suerte que el principio de taxatividad, para esos casos es más flexible.

Sobre este aspecto hay que tener en cuenta que el principio de taxatividad en materia penal puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con **suficiente precisión** qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas³. Así, el citado principio **no persigue certeza absoluta en la norma**, sino que permite cierto grado de imprecisión, siempre que sea razonable para permitir que el precepto sea lo suficientemente claro como para que el posible destinatario de la disposición la pueda reconocer⁴.

Ahora bien, este Tribunal Pleno ha sostenido que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, pero que ello sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza⁵.

Al respecto, cabe mencionar que dentro de este campo podemos encontrar las normas de convivencia cívicas, pero respecto de ellas el nivel de exigencia es menor que tratándose de otros aspectos del derecho administrativo sancionador, como es el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por ejemplo, en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados es menos flexible.

¹ “Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

(...)

III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas (...)”

² Resuelta, en este tema por mayoría de ocho votos en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa.

³ Ferreres Comella, Víctor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativos de la jurisprudencia, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

⁴ Así se sostuvo en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro: “PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.

⁵ Así se expresó en las jurisprudencias P./J. 43/2014 (10a.) y P./J. 99/2006 de rubros: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o modulaciones” y “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”.

En efecto, los conceptos jurídicos indeterminados son permisibles en el derecho administrativo, en virtud de la amplitud de fenómenos que regula y, por ende, de la diversidad de sanciones que se prevén. Así, la materia de justicia cívica permite a la autoridad cierto margen de discrecionalidad (aunque no de arbitrariedad), para que determine el contenido de las normas aplicables, creando varias posibilidades de aplicación, equivalentes e igualmente correctas en abstracto.

En ese sentido, el uso de conceptos jurídicos indeterminados (como es el orden público, el interés social, la moral pública, entre otros) en la materia de justicia cívica e itinerante es algo que puede considerarse habitual y permiten un margen más o menos razonable de utilización vinculado a la finalidad de la legislación de que se trate, como es que la protección a la convivencia entre las personas.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que la fracción III del artículo 18 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios dispone que se consideran infracciones, entre otros, el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas⁶. Así, se advierte que la norma impugnada en la presente acción emplea conceptos jurídicos indeterminados, pero sin que ello –como se dijo– se encuentre vedado por el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Así, me parece que es razonablemente comprensible, en función de la naturaleza y características de la justicia cívica, saber cuándo se está produciendo un ruido que notoriamente atente contra la tranquilidad o salud de las personas, sin que pudiera exigírsele al legislador la previsión de elementos técnicos para poder obtener una certeza absoluta en la aplicación de ese supuesto normativo.

Consecuentemente, me parece que la constitucionalidad de la fracción III del artículo 18 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios descansa en que el uso de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en ella es constitucionalmente admisible a la luz del principio de taxatividad, pues es imposible que las normas del derecho administrativo puedan prever con detalle todos los presupuestos y condiciones que se desarrollen en el mundo del ser, sino que –reitero– basta que se prevean estándares de comportamiento razonablemente vinculados a las finalidades de protección identificables en la legislación del sector de que se trate, tal como es el caso.

II. Artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios⁷.

El Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos, determinó declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, en tanto que vulnera los derechos fundamentales de libertad de expresión y de reunión, pues exige que para la realización de manifestaciones debe contarse con un permiso y con una causa justificada, lo cual es incompatible con un alto grado de tolerancia y con la prohibición de la censura previa.

Para tal fin, se apoyaron en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014⁸, donde se decidió que con la primera exigencia se abre la posibilidad de que las autoridades condicionen la obtención de una autorización o permiso, lo que constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades; además, omite señalar los requisitos para que se otorgue el permiso correspondiente. Respecto a la segunda exigencia, se decidió que las restricciones a la libertad de expresión son las que deben cumplir con un escrutinio de necesidad, no el ejercicio del derecho fundamental.

Estoy de acuerdo con el sentido del fallo, en cuanto a que la disposición antes mencionada debe declararse inconstitucional, pero no coincido con las consideraciones en que se apoya la sentencia, pues desde mi punto de vista su inconstitucionalidad deriva de que las exigencias de solicitar un permiso o autorización para la celebración de las manifestaciones, así como la referente a contar con una causa justificada, no superan un test de proporcionalidad.

⁶ “Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

(...)

III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas (...)”

⁷ “Artículo 20.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.(...)”

⁸ Correspondiente a la sesión del 11 de agosto de 2016. El tema “IX. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN EN TORNTO A LOS DESFILES, CARAVANAS, PEREGRINACIONES, MANIFESTACIONES Y DEMÁS CONCENTRACIONES HUMANAS EN EL DISTRITO FEDERAL”, subtema “A. Análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal”, se aprobó por una mayoría de 6 votos a favor de la propuesta de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, referente a que a partir de una interpretación conforme del artículo 212 de la Ley de Movilidad del entonces Distrito Federal, se advierte que dicho numeral no trasgrede los principios de legalidad, libre circulación, no discriminación, libertad de expresión y de reunión. Votaron en contra los ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la ministra Piña Hernández. Estuvo ausente la ministra Luna Ramos.

El artículo 20, fracción II⁹, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios dispone que es motivo de infracción el impedir o estorbar el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción siempre que no exista una causa justificada (la cual existe cuando sea inevitable, necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica), así como el permiso correspondiente.

Como puede observarse, la disposición impugnada está dentro de las limitaciones que persigue la norma impugnada, donde se encuentra el derecho a la reunión pacífica en un aspecto amplio, en donde también puede encontrarse inmersas las manifestaciones públicas y, por ende, involucrase la libertad de expresión.

En ese sentido, considero que el estándar aplicable a la disposición analizada es el correspondiente al de libertad de reunión, el cual tiene un mayor espectro de protección en tanto que no sólo se encuentran las manifestaciones públicas, sino cualquier otra forma de reunión, como son: “asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas”¹⁰.

Dicho lo anterior, me permito traer a cuenta que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha dicho que la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La libertad de reunión pacífica y de expresión juega un papel fundamental para el desarrollo democrático y para la participación pública de la ciudadanía.

Así, considero que el análisis de constitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios debió realizarse en función del test de proporcionalidad aplicable al derecho a la libertad de reunión, ya que tiene un mayor espectro de protección en tanto que no sólo se encuentran las manifestaciones públicas, sino distintas formas de reunión.

Ahora bien, para considerar válidas las restricciones a los derechos fundamentales, como en otras ocasiones lo ha sostenido esta Suprema Corte, deben encontrarse en una ley formal y material, además de superar un test de proporcionalidad, esto es, que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima, sean idóneas, necesarias y que sean proporcionales en sentido estricto.

En el caso, las exigencias de “permiso” y “causa justificada” contenidas en el artículo 20, fracción II, impugnado no superan el estándar al que deben estarse las restricciones al derecho a la libertad de reunión, aplicable también en su contexto de manifestaciones públicas, pues aun cuando la restricción al derecho está expresamente prevista en la ley, no supera un test ordinario de proporcionalidad.

Sin lugar a dudas tales exigencias **persiguen un fin válido (constitucional y convencionalmente)**, porque pretenden que se informe a la autoridad sobre reuniones en espacios públicos, en el ejercicio de la libertad de manifestarse, a efecto de facilitar la adopción de las medidas para proteger y facilitar su realización, lo que debe incluir el resguardo de la seguridad, el orden público, la asistencia médica, los servicios de limpieza y para salvaguardar otros derechos como es el de libre tránsito.

Asimismo, son **idóneas**, ya que el permiso permite que se tomen medidas para proteger derechos de terceros como reorientar el tráfico, proteger a los participantes y facilitar la realización de la reunión, mientras que la “justificación” representa el ejercicio del derecho a la reunión pacífica.

No obstante, la fracción impugnada **no supera la grada de necesidad**, en tanto que para el ejercicio del derecho en análisis no se requiere de una autorización o permiso por parte del Estado, pues no se trata de un privilegio; en todo caso, podría generarse un mecanismo de notificación (aviso) para hacer del conocimiento a la autoridad la eventual realización de una reunión pacífica, sin que ese mecanismo pueda llegar al grado de erigirse en una obligación para las personas, cuya eventual falta torne en ilícita su conducta y las haga

⁹ **Artículo 20.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

(...)

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, **siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.**

Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica. (...)

¹⁰ En el Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del 21 de mayo de 2012, se expresó:

“... 1. **Definición de reunión pacífica**

24. Se entiende por ‘reunión’ la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados...”.

acreedoras a la imposición de sanciones penales o administrativas¹¹. Asimismo, el que se requiera un permiso, trae aparejado un sesgo en cuanto al tipo de expresiones que pudieran realizar las personas, pues bastaría con que la autoridad no coincidiera con el motivo de la manifestación para no otorgarlo.

Además, *la causa que justifica* la obstrucción de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, condicionan el derecho a la manifestación como última medida para expresar sus ideas o formular sus exigencias, al prever que sea inevitable, necesaria y no constituya un fin en sí mismo, pues ese derecho válidamente puede ejercerse en cualquier momento en que las personas tengan necesidad de expresarse, reunirse o formular exigencias de relevancia pública.

Consecuentemente, desde mi punto de vista el análisis de constitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, debió realizarse a partir de tomar un estándar bien definido y claro, para concluir que esa disposición restringe de forma injustificada el derecho a la libertad de reunión.

III. Artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios¹².

Por otro lado, los Ministros y las Ministras determinaron la declarar la inconstitucionalidad del artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, pues la prohibición absoluta de limitar el uso de bienes de dominio público es desproporcionada y contraria al alto grado de tolerancia que debe existir respecto de las afectaciones que puedan causarse por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en el espacio público.

Dicho lo anterior, aun cuando estoy de acuerdo con que el artículo antes referido es inconstitucional, no comparto la metodología utilizada para llegar a tal conclusión, pues sin mayor análisis se sostiene que es evidente la desproporcionalidad de la restricción a los derechos de libertad de expresión y de reunión. Estimo que debió aplicarse el mismo estándar que se aplicó al artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, y en esa medida correr un test de proporcionalidad a la luz del derecho fundamental a la libertad de reunión en espacios públicos.

Para iniciar, es necesario tener en cuenta que el artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios dispone lo siguiente:

Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

(...)

IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común...

Del precepto transcrito podría pensarse, en principio, que esa norma es genérica y que no está relacionada con la restricción a algún derecho, pues sólo establece la prohibición de limitar el uso de bienes de dominio público de uso común; sin embargo, de una lectura más cuidadosa de la disposición, puede advertirse que al referirse a los bienes de uso común incluye una gama de bienes que podrían ser utilizados en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión y relacionarse con la libertad de expresión, como fórmulas de la manifestación pública.

¹¹ En el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales de 2016, el cual tiene un valor interpretativo, se expresó:

"... 21. La libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio y, como tal, su ejercicio no debería estar sujeto a la autorización previa de las autoridades. **Las autoridades públicas pueden crear un sistema de notificación anticipada cuyo objetivo sería permitirles facilitar el ejercicio de ese derecho, adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y las libertades de los demás.** El procedimiento de notificación no debería funcionar como una solicitud de autorización *de facto* ni como un medio de regulación basado en el contenido. No debería esperarse que se notifiquen las reuniones que no requieren una preparación previa de las autoridades públicas, por ejemplo las que prevén una concurrencia reducida o se espera tengan unas repercusiones mínimas en la población. (...)

23. **El hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita** y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla. **Si la reunión no se ha notificado como corresponde, no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores, la comunidad o los dirigentes políticos** (véase A/HRC/20/27, párr. 29). Esto se aplica también en el caso de reuniones espontáneas, en las que no cabe preaviso o no existe un organizador identificable. Las reuniones espontáneas deberían estar exentas del requisito de notificación y las fuerzas y cuerpos de seguridad deberían, en la medida de lo posible, proteger y facilitar las reuniones espontáneas como harían con cualquier otra reunión..."

¹² "Artículo 18.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: (...)

IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común;..."

En efecto, el artículo 13¹³ de la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y de sus Municipios prevé que son bienes de uso común, entre otros, los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal; plazas, paseos, jardines y parques públicos.

En ese sentido, estimo que aun cuando el precepto que se impugna establece una prohibición a los derechos a la libertad de reunión y de expresión como fórmulas de la manifestación pública, lo cierto es que no puede afirmarse que por esa sola circunstancia es desproporcional, sino que para llegar a esa conclusión debe hacerse el análisis correspondiente y, por ende, someter dicha restricción a un test de proporcionalidad.

Ahora bien, al someter el artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios al test de proporcionalidad, advierto que **persigue un fin válido (constitucional y convencionalmente)**, porque pretende garantizar el disfrute de bienes a favor de la colectividad.

También es **idónea**, pues evita el acaparamiento o explotación de bienes colectivos que podrían ser esenciales para la población, como son las presas, canales y zanjas construidas para el riego u otros usos de utilidad pública; y, montes, bosques y parques naturales que se destinen a fines de interés público.

Asimismo, es **necesaria** en tanto que si su finalidad es que todas las personas puedan gozar de los bienes públicos; entonces, no existe nada igualmente idóneo que la prohibición de bloquear su acceso.

Sin embargo, la medida analizada **no es proporcional en sentido estricto**, en tanto que la prohibición de obstruir el goce de los bienes de dominio público causa una afectación muy importante sobre el derecho de las personas a manifestarse en lugares públicos que califican como bienes de uso común, con relación al derecho de las personas de gozar de esos bienes. Ello se debe a que las manifestaciones no conllevan un impedimento a las personas de dejar de gozar de forma absoluta dichos bienes, pues éstas –por su característica y naturaleza– son momentáneas.

Consecuentemente, desde mi perspectiva, la fracción IV del artículo 18 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios efectivamente es inconstitucional, y para tal finalidad tendría que haberse hecho todo el análisis de la medida y concluir que no pasa el test de proporcionalidad en su grado de proporcionalidad en sentido estricto, pero no afirmar que "... resulta claramente desproporcionada y contraria al alto grado de tolerancia que debe existir respecto de las afectaciones que puedan causarse por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en el espacio público...", sin hacer el ejercicio de definir si realmente la norma supera o no un test de proporcionalidad.

IV. Artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios¹⁴.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas "por nacimiento", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios. Ello, al considerar que de una interpretación del artículo 32 constitucional, a la luz del artículo 1° del mismo ordenamiento, las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Sin embargo, aun cuando estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación. Para iniciar mi explicación, estimo pertinente transcribir el contenido del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución General, el cual establece lo siguiente:

Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

¹³ "Artículo 13. Bienes de uso común

1. Son bienes de uso común:

I. Los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal;

II. Las presas, canales y zanjas construidas por el Estado o los Municipios sobre ríos y arroyos de jurisdicción estatal o municipal, para el riego u otros usos de utilidad pública;

III. Las plazas, paseos, jardines y parques públicos;

IV. Los montes, bosques y parques naturales que se destinen a fines de interés público y que no sean propiedad de la Federación o de los particulares; y

V. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Estado o los Municipios en lugares públicos de su propiedad, para ornato o comodidad de quienes los visiten.

2. Cualquier persona puede usar los bienes de uso común, **sujetándose a las restricciones establecidas por la ley**. Para aprovechamientos especiales se requiere concesión otorgada en los términos de la presente Ley.

3. Se **concede acción popular para denunciar todo hecho que altere o tienda a modificar** el uso, destino o aprovechamiento de los bienes a que se refiere este artículo".

¹⁴ **Artículo 46.** Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad...

Artículo 47. Para ser Secretario, se deben reunir los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad...

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la acción de inconstitucionalidad 49/2008¹⁵–, al analizar la validez de una ley federal, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que “debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate”. Este criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 20/2011, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de razonabilidad¹⁶.

Posteriormente, en las acciones de inconstitucionalidad 31/2011¹⁷, 22/2011¹⁸, 20/2012¹⁹ y 40/2012²⁰, el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por Congresos locales que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos locales carecen de competencia para legislar en esta materia porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las legislaturas estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018²¹, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1° del mismo ordenamiento, se desprende que las legislaturas estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, ya que ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1²² de la Constitución General y 1.1²³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

¹⁵ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

¹⁶ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

¹⁷ Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

¹⁸ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁹ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

²⁰ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

²¹ Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

²² “Artículo 1o. (...)”

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

²³ “Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configuradora para el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las legislaturas estatales pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1° constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución**²⁴. En efecto, el segundo párrafo del artículo 1° constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Por ende, si los artículos 1° de la Constitución y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención²⁵ establece que todos los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización).** Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que *“Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”*, no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas “por nacimiento”, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

V. Artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios²⁶.

Al analizar la constitucionalidad del segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, la mayoría concluyó que era inconstitucional la porción normativa que disponía que “[...] Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable...”.

²⁴ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

²⁵ “**Artículo 23. Derechos políticos.**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

²⁶ “**Artículo 53.** En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Cuando se determine la responsabilidad de una persona menor de edad en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente”.

Lo anterior, al considerar que: **i)** el artículo que se analiza contraviene el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, en virtud de que no se justifica que la detención por un lapso máximo de seis horas sea la más breve para garantizar la comparecencia y adecuada representación de los menores de edad; y, **ii)** la norma impugnada no garantiza que la Procuraduría de Protección local o municipal, dependiendo del ámbito de competencia, ejerza la representación coadyuvante prevista tanto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como en su homóloga local, y en la Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima, transgrediendo con ello el interés superior del menor.

Comparto la conclusión a la que se arribó respecto a que la disposición analizada es inconstitucional; asimismo, estoy de acuerdo plenamente con la segunda consideración por la cual se declara la invalidez de la norma impugnada, en tanto que no garantiza que la Procuraduría de Protección local o municipal ejerza la representación coadyuvante de los menores, en términos del artículo 106 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes²⁷.

No obstante, no coincido con la primera de las consideraciones antes apuntadas, pues desde mi punto de vista sólo es inconstitucional el plazo adicional de cuatro horas que concede el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, tal como lo expreso a continuación.

El artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, en la parte que me interesa resaltar, prevé que cuando el probable infractor sea un menor (conforme al artículo 6 de dicha ley serían las personas que tengan catorce años y menos de dieciocho)²⁸, el Juez Cívico de cada Ayuntamiento citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, quienes deberán acudir en un plazo de dos horas para acudir al local del juzgado cívico (área de menores), pero si no asistieran se otorgará una prórroga por cuatro horas adicionales.

Asimismo, el artículo 37, inciso b)²⁹, de la Convención sobre los Derechos del Niño prevé que ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente, además de que la detención de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.

La citada Convención no define que debe entenderse por "el periodo más breve que proceda", pero de la Observación General 10 (2007), emitida por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, se estableció, entre otros aspectos, que **el plazo de veinticuatro horas** es razonable para que un menor de edad detenido y privado de su libertad *sea puesto a disposición de la autoridad competente*³⁰.

²⁷ **Artículo 106.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables...".

²⁸ **Artículo 6.** Son sujetos de esta Ley todos los habitantes del Estado que, teniendo catorce años cumplidos, realicen alguna acción u omisión administrativa, sancionada por este ordenamiento".

²⁹ **Artículo 37**

Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

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

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción".

³⁰ **"... Principios básicos**

(...)

Derechos procesales (artículo 37 d)

82. Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Esto es, el plazo máximo de hasta seis horas previsto en la norma impugnada para que se apersonen los padres o tutores del menor de edad, por sí mismo, no me parece que sea contrario al “período más breve” a que se refiere la Convención, tomando en cuenta que, en determinadas circunstancias, sería convencional un plazo significativamente mayor de retención, como lo es el de veinticuatro horas.

Asimismo, el artículo 53 impugnado no concede en automático el plazo de seis horas para que el menor sea retenido, pues en principio concede dos horas para que acudan los padres o tutores del menor de edad, y salvo que no lleguen, se da una prórroga de hasta cuatro horas adicionales, lo que no significa que deban transcurrir las seis horas forzosamente para que se inicie el procedimiento, sino que éste comienza hasta cuando lleguen los padres o tutores, en atención al interés superior del menor; de ahí que desde mi punto de vista, sí se trata de una medida de último recurso.

Es a partir de lo anterior que no coincido con los argumentos que sustentan la sentencia, pues considero que la disposición impugnada no vulnera el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, como sostuvo la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno.

No obstante mi discrepancia en las consideraciones que sustentan la sentencia, estimo que es inconstitucional el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, en tanto que –como adelanté– es inconstitucional el plazo adicional de cuatro horas al no superar un test ordinario de proporcionalidad.

Como antes mencioné, el segundo párrafo del citado artículo 53, en estricto sentido, se encuentra integrado por dos plazos: i) dos horas para que acudan los padres o tutores del menor de edad a efecto de que se desarrolle la audiencia y se emita la resolución al procedimiento sancionador; y, ii) cuatro horas adicionales en caso de que éstos no asistan.

No queda duda de que la retención del menor de edad en esos plazos ante el Juez Cívico no constituye una privación de la libertad, pero sí es una detención por una infracción administrativa, lo que constituye una afectación a su libertad personal.

Lo que esa disposición busca, desde mi punto de vista, es que el menor de edad se encuentre representado por sus padres o tutores, quienes presumiblemente actúan buscando el mejor interés, además de salvaguardar su integridad, lo que constituye un *fin constitucionalmente válido*.

Por otro lado, ambos plazos *son idóneos*, ya que permiten asegurar que el menor de edad se encuentre representado por sus padres o tutores en los procedimientos ante el Juez Cívico, además de que con ello se salvaguarda su integridad.

Asimismo, el plazo de dos horas supera la grada de *necesidad*, pues debe tomarse en cuenta el tiempo que toma al personal del juzgado cívico acudir al domicilio de los padres o tutores, y el de éstos en llegar al local del juzgado. Sin embargo, el plazo adicional de cuatro horas no pasa dicha grada, en tanto que la suma de ambos plazos iguala a las seis horas que como mínimo se impone de arresto en los artículos 17, 19 y 82³¹ de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, por lo que pudieran existir medidas que impacten en menor medida la libertad (movilidad) del menor de edad, como es la existencia sólo del plazo de dos horas.

83. Todo menor detenido y privado de libertad deberá ser puesto a disposición de una autoridad competente en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de su privación de libertad o de la continuación de ésta. El Comité también recomienda que los Estados Partes adopten disposiciones jurídicas estrictas para garantizar que sea objeto de examen periódico la legalidad de la prisión preventiva, preferentemente cada dos semanas. Si no es posible la libertad provisional del menor, por ejemplo mediante la aplicación de medidas alternativas, deberá presentarse una imputación formal de los presuntos delitos y poner al menor a disposición de un tribunal u otra autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en el plazo de 30 días a partir del ingreso del menor en prisión preventiva. El Comité, teniendo en cuenta la práctica de aplazar la vista de las causas ante los tribunales, a menudo en más de una ocasión, insta a los Estados Partes a que adopten las disposiciones jurídicas necesarias para que el tribunal o juez de menores, u otro órgano competente, tome una decisión definitiva en relación con los cargos en un plazo de seis meses a partir de su presentación...”.

³¹ “**Artículo 17.** Las infracciones contra la dignidad de las personas establecidas en el artículo anterior, se sancionarán de la siguiente manera:

En caso de actualizarse lo dispuesto en la fracción I, se impondrá multa por el equivalente de 1 a 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 6** a 12 horas.

Las conductas señaladas en las fracciones II y III, con multa por el equivalente de 11 a 20 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 13** a 24 horas”.

“**Artículo 19.** Las infracciones contra la tranquilidad de las personas establecidas en el artículo anterior se sancionarán acorde a lo siguiente: En caso de actualizar lo dispuesto por la fracción I, se impondrá multa por el equivalente de 1 a 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 6** a 12 horas.

Las conductas señaladas en la fracción II, con multa por el equivalente de 21 a 30 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 25** a 36 horas.

Por incurrir en las conductas contenidas en las fracciones III a VII, con multa por el equivalente de 11 a 20 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 13** a 24 horas.

Lo señalado en las fracciones VIII y IX, con multa por el equivalente de 15 a 30 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 20** a 36 horas”.

“**Artículo 82.** A quien incumpla el convenio de conciliación, se le impondrá una multa por el equivalente de 1 a 30 días de Unidades de Medida y Actualización o **arresto de 6** a 24 horas.

A partir del incumplimiento del convenio, el afectado tendrá 15 días para solicitar que se haga efectivo el apercibimiento.

Transcurridos 6 meses a partir de la firma del convenio, sólo se procederá por nueva queja que se presentare”.

Por último, **el plazo de dos horas** en que se retiene al menor de edad para que lleguen sus padres o tutores y lo representen en el procedimiento no es más gravosa respecto de su intención de que los padres o tutores se encuentren en el procedimiento ante el juez cívico, por lo que es *proporcional en sentido estricto*.

No obstante, aun cuando ya no es necesario este análisis para el plazo adicional de cuatro horas, lo cierto es que dicha porción normativa *tampoco supera esta grada*, ya que mantener retenido al menor de edad el mismo tiempo que la pena mínima de arresto para determinadas infracciones (seis horas), se traduce en la misma afectación a la libertad que impondrían esas sanciones para adultos, lo que resulta excesivo respecto a las ventajas que pudiera tener el plazo adicional³².

Consecuentemente, coincido con la conclusión alcanzada por la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte en cuanto a que el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios es inconstitucional, pero como expliqué en párrafos precedentes, ello sólo ocurre respecto del plazo adicional de cuatro horas, pues no supera un test ordinario de proporcionalidad.

VI. Artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios³³.

Por último, al analizarse el artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, se decidió que era inconstitucional al considerar que no es acorde al modelo social de discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental.

Coincido con la inconstitucionalidad del citado artículo 71, pero llego a esa conclusión por otras consideraciones que expongo a continuación.

El artículo en comento establece que, cuando un probable infractor padezca de alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el juez debe suspender el procedimiento y citar a las personas obligadas a su custodia. A falta de esas personas, se remitirá al infractor a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.

Es decir, la disposición en comento versa sobre personas con discapacidad, por lo que como sostuve en este mismo asunto y en otros de forma reiterada, para la emisión de normas como la que se analizó en este asunto, debió formularse la consulta a que se refiere el artículo 4.3³⁴ de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que su ausencia constituye un vicio en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto que la contiene.

³² Cabe mencionar que la Corte IDH ha sostenido **en materia penal** que la prisión preventiva está limitada por el principio (sic) de proporcionalidad, por lo que el "Estado debe evitar que la medida de coerción procesal sea igual o más gravosa para el imputado que la pena que se espera en caso de condena". Cfr. Sentencia de 17 de noviembre de 2009 del Caso Barreto Leiva vs Venezuela (párrafo 122) y la sentencia de 14 de octubre de 2019 del Caso Rosadio Villavicencio vs Perú (párrafos 213 a 216).

³³ **Artículo 71.** Las políticas y programas de Movilidad deberán:

- I. Procurar la accesibilidad universal de las personas, garantizando la máxima interconexión entre vialidades, medios de transporte, rutas y destinos, priorizando la movilidad peatonal y no motorizada;
- II. Fomentar la distribución equitativa del Espacio Público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios;
- III. Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento;
- IV. Promover la innovación tecnológica de punta, para almacenar, procesar y distribuir información que permita contar con nuevos sistemas, aplicaciones y servicios que contribuyan a una gestión eficiente, así como a la reducción de las externalidades negativas en la materia;
- V. Incrementar la oferta de opciones de servicios y modos de transporte integrados, a los diferentes grupos de usuarios, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad universal, que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular, aquellas innovaciones tecnológicas que permitan el uso compartido del automóvil, el uso de la motocicleta y desarrollar nuevas alternativas al transporte público;
- VI. Implementar políticas y acciones de movilidad residencial que faciliten la venta, renta, o intercambio de inmuebles, para una mejor interrelación entre el lugar de vivienda, el empleo y demás satisfactores urbanos, tendientes a disminuir la distancia y frecuencia de los traslados y hacerlos más eficientes;
- VII. Establecer políticas, planes y programas para la prevención de accidentes y el Mejoramiento de la infraestructura vial y de Movilidad;
- VIII. Promover el acceso de mujeres y niñas a espacios públicos y transporte de calidad, seguro y eficiente, incluyendo acciones para eliminar la violencia basada en género y el acoso sexual;
- IX. Aumentar el número de opciones de servicios y modos de transporte, por medio del fomento de mecanismos para el financiamiento de la operación del transporte público;
- X. Establecer políticas, planes y programas para la prevención de accidentes automovilísticos, que desincentiven el uso de los teléfonos celulares al conducir, o manejar bajo el influjo del alcohol o cualquier droga, psicotrópico o estupefaciente, y
- XI. Promover políticas que integren al transporte de carga y fomenten la movilidad institucional, entendida esta última, como aquella realizada por el sector público y privado o instituciones académicas orientadas a racionalizar el uso del automóvil entre quienes acuden a sus instalaciones, incluyendo sistemas de auto compartido, transporte público privado, fomento al uso de la bicicleta, redistribución de acuerdo a su residencia y todo tipo de innovación en el sector privado encaminada a dichos fines."

³⁴ **"Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan..."

El citado precepto convencional establece una obligación en el sentido de que tanto en la elaboración de la legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

Esa disposición debe leerse conjuntamente con el inciso o)³⁵ del preámbulo y el artículo 3º, inciso c)³⁶, de la propia Convención, de lo que se tiene que para satisfacer la obligación de consulta es necesario que esta sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria.

En ese sentido, la existencia de la consulta previa es un requisito procedimental en la elaboración de la ley que implica, naturalmente, que ante su ausencia debe considerarse como un vicio que invalida el procedimiento legislativo y, consecuentemente, el producto legislativo.

Así, la observancia del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad durante el proceso legislativo no se circunscribe a que el cuerpo normativo se refiera en su totalidad a personas con discapacidad o que existan uno o varios artículos relacionados con ellas, sino que basta que esté involucrada esa materia para que nazca la obligación de cumplir con la consulta previa.

Consecuentemente, estimo que existe un vicio en el procedimiento en la emisión de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, pues de los trabajos legislativos no se advierte que previo a su emisión se hubieran llevado consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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 dieciséis 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 dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- 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 dieciséis 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 dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

³⁵ "... Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente..."

³⁶ "**Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

(...)

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad..."

VOTOS QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de junio dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, orientada a regular el comportamiento cívico, a fomentar el respeto a las y entre las personas, así como al patrimonio público y privado, promover una cultura de la legalidad y procurar e impulsar la convivencia armónica de la población¹.

El presente voto es para fijar una posición respecto a dos temas particulares en este asunto. El primero es en contra de la validez del cuerpo normativo mencionado, no obstante la ausencia de una consulta previa dirigida a personas en situación de discapacidad (voto particular); y el segundo es para explicar mi coincidencia respecto a la invalidez de exigir la nacionalidad mexicana para acceder a determinados cargos públicos, pero por consideraciones distintas a las que arribó la mayoría (voto concurrente).

I. Voto particular respecto a la consulta previa a las personas con discapacidad

Entre los artículos impugnados, se encontraba el 71, que se refiere a la actuación del juez cívico frente a un *“probable infractor que padezca de alguna enfermedad o discapacidad mental”*. Al respecto, la Comisión promovente argumentó que el precepto es inconstitucional, pues debió realizarse una consulta previa de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concepto de invalidez que comparto. El precepto señalado es del tenor siguiente:

Artículo 71.- Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.

Como se puede observar de la transcripción anterior, el artículo establece una actuación específica para el juez cívico del ayuntamiento que corresponda cuando el posible infractor *“padezca una enfermedad o discapacidad mental”*, y ese protocolo de actuación incluye citar a los custodios del presunto infractor y remitirlo a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes en caso de faltar los custodios.

La tutela que otorga el artículo 71 pudiera considerarse sensata, el problema es que las personas con discapacidad, como grupo, no fueron consultadas respecto a si esas son las acciones que deberían llevarse a cabo si alguien en esa situación de vulnerabilidad es considerado como posible infractor. Se trata de una visión paternalista, que asume en principio que eso es lo ideal, y que, por lo tanto, mantiene invisibles sus necesidades y preferencias respecto a situaciones que les atañen. Las personas con discapacidad suelen padecer discriminación y quizá ello es derivado de la marginación que sufren, no consultarlas respecto a temas que les atañen es reflejo y origen de esa marginación.

Considero que la consulta previa debió haberse realizado respecto a este tema, de lo contrario, por lo menos el precepto debía ser invalidado, al incumplir con lo mandatado por el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad². El engrose da cuenta de que el punto se sometió a votación de este alto tribunal en la sesión señalada, pero no se alcanzó una mayoría calificada para hacer prosperar la invalidez, pues solo una mayoría simple de seis ministros³ votamos por considerar que sí debió haberse llevado a cabo la consulta.

II. Voto concurrente respecto a la invalidez de exigir la mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos

Los artículos 46, fracción I⁴, y 47, fracción I⁵, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios contienen idénticas porciones normativas: *“Ser mexicano por nacimiento”* para ser juez y secretario.

¹ Artículo 1 de la Ley.

² Artículo 4. Obligaciones generales:

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: [...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de **adopción de decisiones** sobre **cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

³ Conformada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Artículo 46. Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos: I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad; [...].

Estas disposiciones fueron declaradas inválidas por mayoría de diez votos⁶. Sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 87/2018⁷ y 93/2018⁸, que tal invalidez derivaba de que los congresos locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones y la aproximación metodológica de la sentencia. Por lo tanto, por medio de este voto expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba trasgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Colima estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para “XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Colima al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

*El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión**.*

[...]

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, Secretario de Estado, Diputado, Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, Gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, Consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas⁹, etcétera.

⁵ Artículo 47. Para ser Secretario, se deben reunir los siguientes requisitos: I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad; [...].

⁶ De las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebollo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. En sesión correspondiente al 17 de febrero de 2020.

⁷ Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 10 votos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó a favor por no superar un test de escrutinio estricto; los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad; el Ministro Franco González Salas votó con reservas; los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat votaron por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto; y los Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales. El Ministro Laynez Potisek estuvo ausente.

⁸ Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo, resuelta en sesión de 21 de abril de 2020 por unanimidad de 11 votos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de las consideraciones; el Ministro Franco González Salas votó con reserva de criterio; el Ministro Aguilar Morales votó bajo el argumento de que este requisito sólo puede establecerlo la Constitución; el Ministro Pardo Rebollo votó sólo por el argumento de la incompetencia de las legislaturas locales para regular este requisito y la Ministra Piña Hernández se apartó de las consideraciones.

⁹ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para “mexicanos por nacimiento”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las legislaturas locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el “ser mexicano por nacimiento”.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40¹⁰ y 41¹¹ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México¹²; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Colima no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando dos cargos al requisito de mexicanidad por nacimiento**. Lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de los cargos de juez y secretario en los juzgados cívicos del Estado de Colima, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

¹⁰ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹¹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).

¹² **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexte o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de ser “mexicano por nacimiento” en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Colima sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los cargos de juez y secretario en los juzgados cívicos del Estado de Colima.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a las labores a desempeñar, las cuales, respectivamente, se encuentran descritas, principalmente, en los artículos 12 y 13 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método¹³.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

La Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- 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 seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹³ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”. Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018**

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto Número 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho

Si bien comparto en su mayoría lo resuelto por este Alto Tribunal, respetuosamente formularé algunas consideraciones de disenso y otras adicionales respecto de lo fallado en el presente asunto.

I. Voto particular en torno al artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios

En la sentencia se reconoció, por mayoría de siete votos, la validez del artículo 18, fracción III,¹ de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima, la cual establece que se considera una infracción contra la tranquilidad de las personas el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas, infracción que se sanciona con una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización o con arresto de trece a veinticuatro horas en términos del artículo 19, cuarto párrafo, de la misma ley.

Al respecto, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que la citada fracción III del artículo 18 no vulnera los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, ya que no es factible jurídicamente alegar, como lo sostuvo la actora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la aplicación de la norma redundaría en restricciones arbitrarias a esos derechos. La ejecutoria se apoya en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,² y sostiene las siguientes consideraciones:

- La norma impugnada tiene por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta que afecte la tranquilidad de las personas, de donde resulta la utilidad del poder de policía para la ordenación de las relaciones sociales, siendo interés de la sociedad la regulación de sonidos molestos e indeseados, catalogada como “contaminación acústica o sonora”.
- El exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona es complejo de medir y cuantificar, en tanto no deja residuos, ni tiene un efecto acumulativo en el medio, aunque sí lo tiene en el ser humano. Así, el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones e, incluso, si la exposición es muy prolongada, puede generar daños irreversibles en el órgano auditivo; sin embargo, su control y reducción constituye un problema tecnológico, por la complejidad temporal, frecuencial y espacial que representa.
- El marco jurídico de los problemas de contaminación ambiental relacionados con la salud, se encuentra previsto en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal, en el cual se reconoce y garantiza que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
- En ese sentido, en términos de los artículos 155 y 156 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebase los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que, para ese efecto, expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud.
- Así, se dispone que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, encomendándose a la Secretaría de Salud la realización de los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.
- En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas, en las que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.

¹ “Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

[...]

III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas; [...].”

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

- Si bien es cierto que la norma impugnada busca sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.
- Así, aun cuando la norma se encuentra redactada en términos genéricos, su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad y su aplicación no debe buscar sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

Respetuosamente disiento de esta parte, pues estimo que, si bien el artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima persigue un fin legítimo, como lo es el proteger la tranquilidad o salud de las personas, lo cierto es que es inconstitucional a la luz del **principio de taxatividad**.

Ello, en razón de que como lo reconoce incluso la propia ejecutoria, la norma se encuentra redactada en términos genéricos. En ella no se establece de manera clara cuáles serán las conductas que se considerarán como infracción, de manera que podría actualizarse frente a cualesquiera ruidos "*que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas*", siendo este parámetro totalmente subjetivo y vago.

Aunque no existió argumento en ese sentido, me parece que la norma es inconstitucional tomando como eje fundamental de análisis el principio de taxatividad -aplicable al derecho administrativo sancionador-conforme al cual las conductas sancionables deben estar plasmadas en una norma, para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, aunado a que su redacción debe ser precisa y completa.

Efectivamente, en el precedente en el que se basa la ejecutoria, la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, el Tribunal Pleno analizó diversas normas previstas en leyes de ingresos de los municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de 2019, que tenían un contenido similar; en dicho asunto, entre otras cosas, se propuso reconocer la validez del artículo 45, fracción I, inciso E, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, que establecía una sanción a quien causara alarmas en lugares o espectáculos públicos, sobre lo cual existió unanimidad de votos a favor del proyecto. Adicionalmente, se propuso reconocer la validez de artículos de diversas leyes de ingresos que sancionaban la producción de ruido producido con el escape de algún vehículo automotor, mediante el uso de radio o estereofonía a volumen excesivo, además de la producción de ruidos o sonidos estridentes aún dentro de un domicilio; sin embargo, a ese respecto voté en contra.

En ese caso, se reconoció que las normas que buscaban sancionar la emisión de ruido no establecían un parámetro objetivo para que la autoridad determinara los niveles de intensidad que considerara excesivos, molestos o dañinos; no obstante, se justificó el actuar de la autoridad legislativa con el argumento relativo a que la función de la norma incidía en la justicia cívica, para cumplir con una función de prevención que derivaba en la tranquilidad de los habitantes del municipio. Ahí se dejó al arbitrio de la autoridad sancionadora determinar cuándo era posible infraccionar a quien emitiera ruidos que se consideraran excesivos; pero, desde mi punto de vista, ello no cumplía con el principio de taxatividad, como sucede también en el presente caso.

Lo anterior, porque aun cuando la normatividad busque preservar el orden y la disciplina, lo cierto es que no se establecen los parámetros que permitan precisar los ruidos máximos, los mínimos, o los que serían tolerables y que no darían lugar a la sanción correspondiente o, por el contrario, a ser sancionados, de forma que al participar de tal vaguedad, la norma es inconstitucional a la luz del principio de seguridad jurídica o de precisión legal.

Esto es, la norma no es clara sobre cuál es el parámetro que debe utilizar la autoridad para considerar que el ruido es notorio y atenta contra la tranquilidad y salud de las personas y, con ello, pueda saberse qué tipo de frecuencia o volumen causa una afectación al oído humano y afecte la tranquilidad de las personas, lo cual, objetivamente, permite imponer una sanción de manera justificada.

Sobre esto cabe recordar un principio esencial y fundamental en el Estado de Derecho que reza: "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les faculta, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba", cuyo propósito es otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades, dada la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere.

El tema de los problemas de contaminación ambiental relacionado con la salud, prevista en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal, garantiza que toda persona tiene el derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; sin embargo, cualquier norma que incida en ello debe interpretarse de manera armónica con la Constitución para establecer los supuestos fácticos que serán sancionados cuando se afecte el medio ambiente con base en la emisión de ruidos o de sonidos excesivos.

En el caso, considero que la norma es tan imprecisa, que deja un gran margen al arbitrio de la autoridad para sancionar, al señalar simplemente que se considerará una infracción contra la tranquilidad de las personas cualquier ruido que notoriamente atente contra la tranquilidad o salud de las personas, esto es, el parámetro es “notoriamente”, pero la cuestión es ¿para quién será notoria?, ese término es completamente subjetivo, siendo, además, que no me parece que implique una gran dificultad para el legislador establecer los parámetros adecuados.

El sonido es medible científicamente, y se mide en decibeles, que tienen un contenido objetivo y, además, su exposición a él con el tiempo tiene efectos, tal cual lo refieren algunos especialistas, como James Miller en su trabajo “*Los efectos del ruido en las personas*”, editado en septiembre de mil novecientos setenta y cuatro, en el que señala: “*La exposición al ruido tiene otros efectos fisiológicos que resultan importantes para comprender ciertas repercusiones sobre el comportamiento. Digamos, para empezar, que existen respuestas inmediatas o transitorias y a largo plazo. Ante ruidos intensos permanentes, por ejemplo, de 90 decibeles, se observa un aumento persistente en la tensión muscular de todos los músculos, y para niveles superiores a los 95 decibeles, especialmente cuando es diferente en ambos oídos, se generan problemas de equilibrio y sensaciones de vértigo.*”

Existen, pues, referentes objetivos y aún científicos que nos permitirían evaluar la intensidad del ruido y sus efectos. Algo semejante se puede hacer en la legislación partiendo, por ejemplo, de parámetros de esta naturaleza. Aún más, habría que evaluar el ruido según los entornos en que se genere y escuche, incluso, ponderar dentro de cuáles horarios se haga. Así, la autoridad podrá advertirlos, medirlos y, en su caso, sancionarlos.

De hecho, en México no somos ajenos a eso. Hubo un reglamento sobre el ruido que ya no está vigente, de mil novecientos ochenta y dos, que señalaba con toda claridad cuáles eran los niveles de la intensidad del ruido y los horarios en los que se podían o no se podían emitir. Actualmente, tenemos la Norma Oficial Mexicana NOM-011-STPS-2001, publicada en dos mil dos, y otra relacionada, que es la NOM-081-ECOL de mil novecientos noventa y cuatro.

En suma, la norma en cuestión participa de tal vaguedad e imprecisión, violando el principio de taxatividad, que deja completamente al arbitrio subjetivo de la autoridad imponer una sanción, cuando podría normarse adecuadamente, sin que con esto pretenda que se deba exigir que el legislador cubra todas las posibilidades fácticas que se puedan dar, pues aun cuando se trate de normas que regulan la convivencia cívica, no pueden ser válidas si se sustentan en un concepto totalmente indefinido, requieren un parámetro objetivo, máxime que la interpretación de un término tan vago, como es el relativo a que “notoriamente atenten contra la tranquilidad” de las personas, puede servir de base para sancionar, según la propia normatividad, hasta con arresto.

Incluso, para construir un parámetro objetivo, el ruido no tiene que medirse exactamente en decibeles, pues se pueden establecer en la legislación ejemplos enunciativos para que la autoridad administrativa esté en aptitud de determinar de manera objetiva cuándo puede darse una circunstancia de la naturaleza apuntada.

Así, la normatividad podría sugerir o, por lo menos, apuntar ciertos ejemplos, no necesariamente limitativos, sino enunciativos, de cuándo se puede considerar que una persona causa ruidos que atenten contra la tranquilidad de las personas, la cuestión es que no por tratarse de derecho administrativo, la autoridad pueda tener un margen absolutamente amplio, que no tenga ningún límite más que su propio saber y entender, para poder determinar cuándo se comete o no una infracción.

II. Voto concurrente respecto del examen del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

En la ejecutoria, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Esto, por considerarse que el artículo impugnado no es acorde al modelo social de discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental, bajo las siguientes consideraciones, entre otras:

- Si bien el artículo impugnado tiene como finalidad legítima proteger a las personas con discapacidad, pretende lograr esta finalidad de una manera contraria al modelo social de discapacidad, que niega la capacidad de las personas con discapacidad mental de actuar por sí mismas y que resulta discriminatoria.

- En primer lugar, el artículo equipara a la discapacidad mental con una enfermedad, parte de la premisa de que una persona con discapacidad necesariamente se encuentra en una situación equivalente a la de un enfermo. Ello es contrario al modelo social de discapacidad que parte de la premisa de que la discapacidad no es una enfermedad, sino una desventaja que deriva de la interacción de deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales con barreras sociales.
- En segundo lugar, el artículo equivocadamente parte de la premisa de que toda persona con discapacidad mental enfrentará obstáculos o dificultades para participar en el procedimiento judicial. Ello pasa por alto la gran diversidad de capacidades y funcionalidades que pueden tener las personas con discapacidad. El hecho de que una persona tenga una discapacidad mental implica que no puede participar plena y efectivamente en la sociedad, en condiciones de igualdad con los demás, pero no necesariamente se traduce en una desventaja en todos los ámbitos de la vida. En consecuencia, pueden existir casos en los que no se requieran ajustes razonables o medidas de apoyo para que una persona con una discapacidad mental pueda participar en un procedimiento judicial en igualdad de condiciones.
- En tercer lugar, el artículo parte de la premisa de que las personas con discapacidad mental son incapaces de ejercer sus derechos por sí mismos en el procedimiento. Supone que necesariamente debe haber una persona encargada de la custodia de la persona con discapacidad sin la cual ésta no puede ejercer sus derechos o expresar su voluntad en el procedimiento judicial. Trata la ausencia de este custodio como una situación irregular ante la cual necesariamente debe remitirse a la persona a instituciones del Estado, sin tomar en cuenta su voluntad y sus funcionalidades específicas.
- Con lo anterior, se soslaya que la persona podría participar por sí misma en el procedimiento, sin necesidad de suspenderlo o de la intervención de instituciones estatales, si el juez ordenara ajustes razonables al procedimiento o medidas de ayuda, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- En última instancia, el artículo impugnado utiliza el déficit en la capacidad mental de una persona con discapacidad como una justificación para negar su capacidad jurídica, con lo que se contraviene el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Todo lo anterior tiene un efecto estigmatizante, pues refleja y fortalece los estereotipos que existen respecto de las personas con discapacidad mental que las conciben como personas enfermas o incapaces.

En general coincido con la ejecutoria, aunque con algunas consideraciones adicionales para invalidar el citado artículo 71³, que prevé que cuando el médico considere que el probable infractor padece una enfermedad o discapacidad mental, el juez deberá suspender el procedimiento y citar a las personas que cuenten con la custodia del enfermo o la persona con discapacidad. Asimismo, establece que a falta de una persona que cuente con esa custodia, el juez deberá remitir al probable infractor a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado para que le proporcionen ayuda o asistencia.

Como lo manifesté en la diversa acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015⁴, cuando nos enfrentemos a normas que restringen derechos de las personas con discapacidad es necesario determinar si aquéllas son discriminatorias o no. Para ello debemos determinar, en primer lugar, si esta regulación se apoya en una categoría sospechosa, establecida en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

Al ser el caso de personas con discapacidad, es necesario hacer un **escrutinio estricto** de la medida empleada por el legislador.

En ese sentido, considero que **la discapacidad no puede significar una restricción a la capacidad de ejercicio de las personas**, pues en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el artículo 1o. de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad⁵, es obligación del Estado promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión tanto en la sociedad como en el mundo que le rodea en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

³ "Artículo 71. Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho.

⁵ Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Su objeto es reglamentar en lo conducente, el Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

Que las personas con discapacidad necesariamente ejerzan sus derechos a través de sus representantes resulta incompatible con el artículo 1o. constitucional, en relación con el artículo 12 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶, que obligan a los Estados a reconocer que las personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida⁷.

De esta manera, aunque podría pensarse que el legislador local buscó proteger a las personas con discapacidad que enfrenten un procedimiento administrativo, lo cierto es que lejos de reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad con las demás personas y establecer las salvaguardias necesarias para su ejercicio, así como los ajustes razonables, en atención al modelo de asistencia en la toma de decisiones, establece una regla general de incapacidad jurídica para todos aquellos que *a juicio del médico* tengan una discapacidad mental, lo que resulta a todas luces discriminatorio. Esto es, lo que va a variar, atendiendo al caso en concreto y a juicio del médico, es si la persona cuenta con una discapacidad mental o no, pero en todos los casos se prevé la suspensión del procedimiento, lo que resulta inconstitucional.

A mi juicio, la inconstitucionalidad de la norma no radica en que se prevea la suspensión del procedimiento cuando el probable infractor padezca de una discapacidad mental a fin de prestarle asistencia, pues es precisamente este apoyo lo que mandata el modelo de asistencia en la toma de decisiones legales, en determinados casos y siempre respetando la voluntad y preferencias de la persona con la condición aludida⁸. Sin embargo, la norma se aleja de este modelo al preverlo en todos los casos y bajo todos los supuestos, desconociendo que habrá casos en que esta asistencia no será necesaria.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria y algunos motivos adicionales en relación con ciertas consideraciones de la misma.

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 nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- 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 diez fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de dieciocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁶ **Artículo 12**

Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

(...).

⁷ Estas consideraciones también las expresé a través del voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, en la que, entre otras cosas, se declaró la invalidez de diversa disposición del Código Familiar del Estado de Michoacán de Ocampo, que preveía a la minoría de edad, al estado de interdicción y demás “*discapacidades*” como restricciones a la personalidad jurídica. (...).

⁸ Como en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, en la que se adoptó, entre otras determinaciones, el reconocer la validez de diverso precepto de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista que preveía como derecho fundamental de las personas con la referida condición el “*tomar decisiones por sí o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos*” precisamente bajo la consideración de que el modelo de asistencia en la toma de decisiones lo permite, en ciertos casos y bajo ciertos supuestos.