

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 21 DE AGOSTO DE 2018**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017	<p><b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.</b></p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</b></p>	3 A92 EN LISTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES  
21 DE AGOSTO DE 2018**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ  
SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:50 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 82 ordinaria, celebrada el lunes veinte de agosto del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿Alguna observación? ¿No tienen observaciones? ¿En votación económica se aprueba, entonces? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA EL ACTA.**

Continuamos, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

**ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y  
SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y  
19/2017, PROMOVIDAS POR LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y  
NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS,  
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE  
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, continua en análisis este primer planteamiento que hace el proyecto del señor Ministro Laynez, ponente, en relación con el apartado A, que se denominó así: ¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos? Está a su consideración. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, como han hecho mis compañeros, titulares de este Tribunal Pleno, quisiera felicitar al Ministro

ponente por su proyecto, y lo digo genuinamente, no necesariamente porque esté en acuerdo o en desacuerdo con sus planteamientos, sino porque, ante un tema tan complejo, expresar un proyecto –digamos, para decirlo coloquialmente– que se deja leer muy bien y permite, por consecuencia, entender los problemas y posicionarse no es una tarea sencilla, y eso –sin duda– es muy agradecerable.

En relación con este apartado A, quisiera expresar mi posición. La reforma al artículo 122 de la Constitución y el nacimiento de la Ciudad de México como una entidad federativa es –obviamente– una cuestión de extraordinaria relevancia para el orden constitucional; se verificó una modificación radical al estatus constitucional del antiguo Distrito Federal y creó un nuevo orden normativo parcial. Esto nos obliga, como Corte de constitucionalidad, a definir las nuevas competencias y límites de la Ciudad de México, así como su relación con el orden constitucional y los demás órdenes parciales.

La Ciudad de México no es un Estado ni puede ser equiparado a uno, ya que tiene características específicas derivadas de su condición de sede de la residencia de los poderes federales, capital de la República, y respecto de las cuales la Federación ejerce facultades específicas en materia de finanzas públicas y seguridad pública.

No obstante, se trata de un nuevo orden gubernamental distinto al del Distrito Federal que tiene nuevas reglas de interacción con los demás órdenes; si bien la ciudad –como se dijo– no es un Estado, también lo es que la intención detrás de la reforma es que se

asemejara lo más posible uno, siempre tomando en cuenta su condición de capitalidad.

El artículo 122, apartado A, base I, de nuestra Constitución, establece algo que puede leerse como una limitante sobre la competencia legislativa de la Ciudad de México en materia de derechos humanos; en específico, se señala que la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos reconocidos en el artículo 1º constitucional.

El texto que refiero dice a la letra: “La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.” De lo anterior, se desprende que existe una competencia legislativa para establecer normas y garantías a los derechos humanos establecidos en el artículo 1º constitucional.

Por tanto, en una lectura descontextualizada, parecería que la Ciudad de México podría carecer de competencia para establecer o crear derechos humanos a nivel legislativo y solamente puede definir mecanismos para garantizarlos; no obstante, me parece que es necesario atender a la intención detrás de la reforma y, sobre todo, al contexto constitucional en la que se verifica la problemática constitucional –con un Distrito Federal– es que generaba un tratamiento diferenciado para sus habitantes respecto de los habitantes de los Estados, puesto que se entiende que ellos sólo podían votar por representantes federales.

Si bien esta circunstancia dio nacimiento a un régimen híbrido en el cual se lograron muchos avances en materia de elección de funcionarios y legisladores y otro tipo de derechos, se hizo evidente la necesidad de generar un nuevo estatus político para igualar a los ciudadanos de la Ciudad en derechos y obligaciones respecto de los demás Estados.

No creo, por ello, que sea posible, en materia de acceso a derechos, hacer una distinción entre ciudadanos de primera clase y ciudadanos de segunda. Si los habitantes de los Estados pueden gozar de más derechos por determinación legislativa, esto debe ser aplicable para los habitantes de la Ciudad de México.

De esta manera, es necesario explicitar en el proyecto que los límites competenciales establecidos por el artículo 122 deben ser entendidos de manera restrictiva y, en función del principio *pro homine*, en el sentido de que la limitación conceptual competencial se entiende relativa a lo que la Ciudad de México puede hacer respecto de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados, pero sin que esto signifique que carece de competencia para legislar en esta materia.

Esta limitación competencial establecida por el artículo 122 no se puede entender en forma separada de los contenidos de los artículos 39, 40, 41, 73, 74, 76, 89, 104, 105, 107, 115, 116, 117, 118, 129 y 121 de la Constitución General, como ocurre con cualquier entidad federativa.

Recordemos que, de conformidad con el 124 constitucional, las facultades que no están expresamente reservadas por la

Constitución a la Federación se entienden reservadas a la Ciudad de México; en este caso, por tanto, la Ciudad de México tiene competencia residual para legislar en materia de derechos humanos dentro de los límites establecidos por la propia Constitución General y nuestra jurisprudencia.

De esta forma, la Ciudad de México tiene competencia para legislar sobre derechos humanos, siempre y cuando lo haga dentro de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales aplicables, de conformidad con el artículo 1º, –el de los derechos humanos– compete a todas las autoridades, dentro de sus propios ámbitos competenciales, sin que esto pueda ser entendido como una habilitación completa para legislar indiscriminadamente en la materia; por tanto, existen competencias normativas o en ejecución de la competencia conferida por la norma, es decir, operativas; éstas se definen en atención al órgano que las puede ejecutar o ejercer dentro de sus atribuciones, en este sentido, no existe una competencia omnímoda para optimar los derechos.

Un derecho humano no se configura como una habilitación competencial autorreferente e ilimitada. Las competencias para definir una materia son establecidas por el orden constitucional, y las mismas no son disponibles bajo el argumento de que se optimizan derechos humanos; no obstante, creo que los derechos humanos tienen las características de ser transversales a todo el ordenamiento jurídico y, por ende, pueden tener alcances en su vertientes individuales o colectivas que competen a diversos órdenes de gobierno; esta transversalidad no puede ser confundida como una habilitación competencial, puesto que el hecho de que sobre una materia se puede establecer un derecho

humano no faculta en automático a cualquier orden gubernamental para hacerlo.

La competencia para legislar en materia de derechos humanos se define en función de las competencias conferidas al orden constitucional y a los demás órdenes competenciales. Por tanto, esta no es la “materia de materias”, sino una competencia con una condición de residualidad específica que, por lo mismo, se encuentra sujeta a los límites expresos y condiciones definidas en la Constitución General.

El Constituyente de la Ciudad de México es competente para legislar sobre derechos humanos –de eso no tengo duda–, pero esta competencia se encuentra limitada en atención a lo siguiente: primero, lo que la Constitución General confirió, de manera exclusiva, al orden constitucional o al orden federal, artículos 73, 74, 76, 89, 104 y 107, entre otros; segundo, lo que la Constitución General prohibió o limitó a las entidades federativas, —a todas— artículos 117, 118 y 121, lo que la Constitución General ha definido como concurrencia entre órdenes normativos; tercero, este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015, con mayoría de ocho votos, definimos que la atribución de derechos humanos estatal se encuentra sujeta a las modalidades expresas de concurrencia a nivel constitucional, tal como sucede con determinados derechos, como el de la educación y al medio ambiente; cuarto, los contenidos de derechos humanos que no son disponibles para las entidades federativas, en la lógica de generar un mínimo de uniformidad en la materia, según lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad citadas aquí, en intervenciones previas —75/2015 y 87/2015—, ya que el

legislador estatal carece de competencia para establecer condiciones de derechos humanos que son reconocidos por la Norma Suprema.

En este sentido, estoy —insisto— de acuerdo en que la Ciudad de México es competente para legislar en la materia de derechos humanos, pero no creo que sea posible definir *ex ante* cuál es el alcance de este ejercicio competencial, puesto que será necesario determinar, en atención a la materia que se aborde, si existe una prohibición constitucional expresa concurrente con otros órdenes normativos o una plena libertad configurativa.

En este sentido, creo que es importante para el futuro definir cuáles son las reglas de operación de este nuevo orden normativo respecto de los demás órdenes parciales y del mismo orden constitucional, y no tanto establecer si existe o no una prohibición o permisión absoluta para crear o modular derechos humanos.

Así, estimo infundado el concepto de invalidez planteado por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que el artículo 122 constitucional limita la competencia de la Ciudad de México para definir derechos humanos y, por ende, considero que se debe declarar la validez de las normas impugnadas.

Por último, en atención al concepto de invalidez planteado, validez de las normas en el sentido de que existe —como lo plantea el proyecto— competencia para la Ciudad de México para establecer normas sobre estos temas, pero en atención al concepto de invalidez planteado, estimo necesario que se conteste el planteamiento en el sentido de si es o no competente la Ciudad de

México para legislar en materia de derechos humanos y, en consecuencia, si esto lleva a reconocer o no la validez de los artículos 3, numerales 1 y 2, y 4 a 14 de la Carta de Derechos.

En síntesis, señor Ministro Presidente, estoy con el proyecto, en el sentido de que existe competencia de la Ciudad de México; que esta competencia es restringida, como lo es para todas las entidades federativas, que no se puede distinguir —por virtud de esta disposición del artículo 122— a la Ciudad de México de otros Estados, en términos de las habilitaciones competenciales y las limitaciones.

Me aparto —obviamente— de las consideraciones en el razonamiento que hago, y me parece que es pertinente pronunciarnos sobre la validez o invalidez de estos artículos impugnados: el 3, numerales 1 y 2, y 4 a 14 de la Constitución impugnada, entendiéndolo que en el tema voté por que el artículo 3, numerales 1 y 2 deberían abordarse en esta parte. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Primeramente quiero felicitar al Ministro ponente por el estupendo proyecto que nos ha presentado a consideración. Me parece que es un proyecto muy bien escrito, ordenado, con una metodología consistente con los planteamientos que sostiene, y también que tiene argumentos, es decir, tiene una sólida construcción argumentativa —que puede

compartirse o no—, sobre la cual hay que definirse y contraargumentar.

De tal suerte que me parece que esto ayuda mucho para poder ir fijando las posiciones de cada uno de nosotros, pero adicionalmente quiero decir que estoy de acuerdo con el proyecto, con gran parte de sus consideraciones, y tengo algunas consideraciones adicionales y distintas en algunos aspectos, y esto es así porque he votado en este sentido reiteradamente en el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 350/2009 y la acción de inconstitucionalidad 87/2015, también lo manifesté en mi voto particular en las acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009, en las que mantuve mi postura de que las entidades federativas pueden ampliar derechos fundamentales, desarrollar nuevos, crear otros derechos o extender los efectos protectores a los derechos ya tutelados en la Constitución General.

En el mismo sentido voté en la Primera Sala, en los amparos directos en revisión 3557/2014, 1705/2014, 3550/2014, 598/2015, 6283/2015 y 6641/2015, entre otros precedentes.

Y quiero aclarar que en la acción de inconstitucionalidad 75/2015 voté por la invalidez, pero no porque se afectara el parámetro de regularidad de constitucionalidad, sino porque –en mi opinión– se afectaba el control para ese parámetro de regularidad constitucional, que no era disponible y no es disponible para las entidades federativas.

En ese voto concurrente, dije: “aunque que el control difuso es una materia establecida en el orden constitucional o nacional, lo cierto

es que corresponde al Congreso de la Unión precisar los detalles del mecanismo procesal correspondiente a través de la legislación correspondiente. En consecuencia, la competencia para emitir una ley reglamentaria del control difuso de constitucionalidad, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 1º y 133 de la Constitución, es exclusiva del Congreso de la Unión, de la misma manera en que este órgano es el competente para legislar sobre las vías procesales a través de las cuales se realiza el control concentrado de constitucionalidad, como son el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”.

De la misma manera, en la acción de inconstitucionalidad 87/2015 voté por la invalidez, pero sobre la base de que una ley local, ni siquiera una constitución que estaba disponiendo la definición de periodista, que no tenía competencia para hacerlo, pues esto era competencia federal.

Y en las acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009, relativas al derecho a la vida, establecí que las legislaturas de los Estados pueden crear un nuevo sujeto de derecho, pero no pueden redefinir el concepto de persona como titular de los derechos humanos; de tal suerte que mis votaciones han sido consistentes con la forma en que votaré el día de hoy.

Estoy a favor del proyecto, por las siguientes razones: primero. Por una razón histórica, desde la primera Constitución Federal de 1824, se ha entendido que la creación y el desarrollo de los derechos fundamentales puede ser realizado por las entidades federativas.

Esta primera Constitución –como ustedes saben– no tenía un catálogo de derechos, como no lo tenía la Constitución original de los Estados Unidos de América y, consecuentemente, lo mismo que sucedió en Estados Unidos, las constituciones locales de aquella época fueron creando y desarrollando o reconociendo y desarrollando estos primeros derechos fundamentales o derechos humanos.

Desde entonces, siempre se ha entendido que las entidades federativas tienen atribuciones para poder desarrollar derechos humanos, e incluso, para crear otros, por la simple y sencilla razón de que se ha entendido que los derechos humanos o derechos fundamentales establecidos en la Constitución General son un mínimo que no limita –en modo alguno– el haz de posibilidades de protección por parte de las entidades federativas.

De tal suerte que me parece que en esta Suprema Corte hemos sostenido —creo que de manera reiterada— que se pueden desarrollar estos derechos humanos por las legislaturas de los Estados. Claro, siempre y cuando el desarrollo de este derecho humano, que está en el bloque de constitucionalidad, no esté reservado a una ley general o a una ley federal; los derechos humanos, –como ustedes saben– en ocasiones, el legislador Constituyente establece que serán desarrollados por ley federal a veces por ley general, a veces hay concurrencia y a veces simplemente no dice nada y hay que entrar en una cuestión interpretativa.

Por otro lado, me parece que el artículo 122 reformado, no es el fundamento para que la Ciudad de México pueda crear nuevos derechos. Este artículo dice: “La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución”.

Esta norma remite al 1º constitucional, lo que le permite es establecer normas y garantías, cuando la Constitución General le da atribución o lo deja abierto para desarrollar y proteger estos derechos que están en el artículo 1º y que son los de fuente propiamente constitucional y los establecidos en tratados internacionales que son parte de la propia Constitución.

En mi opinión, la atribución de la Ciudad de México, como de las otras entidades federativas, deriva del artículo 124; no hay una facultad expresa reservada a la Federación para reconocer, crear o desarrollar derechos humanos; consecuentemente, lo pueden hacer todas las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México, y esto –obviamente, para mí– es una facultad, incluso, mucho más amplia que la que se pretende interpretar –de modo acotado– del artículo 122 constitucional.

Ahora bien, estos derechos humanos establecidos por las entidades federativas y, en este caso, por la Ciudad de México, en modo alguno afectan el parámetro de regularidad constitucional, porque tienen una jerarquía diferente el bloque de constitucionalidad formado por los derechos humanos

constitucionales y constitucionalizados de fuente internacional que son la Norma Suprema de la Unión.

Los derechos humanos establecidos en la Constitución de la Ciudad de México tienen eficacia y vigencia para los habitantes de la Ciudad de México, pero siempre estarán supeditados a lo que marca no solamente el bloque de constitucionalidad, sino la Constitución General de la República.

De tal suerte que no veo que haya –en modo alguno– una afectación entre este bloque de constitucionalidad local o este parámetro de regularidad constitucional local, con el parámetro de regularidad constitucional de todo el orden jurídico nacional.

Por supuesto que también coincido en que los derechos no siempre se presentan como principios, hay veces que son principios, también hay veces que se nos presentan como reglas o parte de ellos como reglas, pero la mayoría de las veces tienen una configuración compleja; de tal suerte que, creo que –quizás– esto pudiera ser matizado.

Ahora bien, creo que derivado del propio federalismo –es otro argumento, digamos, histórico, un argumento jurídico interpretativo y un argumento, digamos, de la concepción del federalismo– obviamente, por naturaleza, los Estados, las entidades federativas deben tener este derecho porque, si bien el federalismo reparte el poder, también reparte facultades, y también cada región –que es distinta–, cada entidad federativa –que es distinta– puede provocar o producir que se puedan reconocer derechos humanos diferenciados para un Estado o una entidad federativa específica.

Creo que esto es connatural al sistema federal: que —precisamente— mientras no se afecte el pacto federal, los Estados pueden desarrollar derechos y —obviamente— reconocer otro tipo de derechos; para no entrar en el debate de si los derechos se crean, se reconocen, etcétera; pero creo que nuestra Constitución ya tomó una postura sobre el reconocimiento de los derechos.

Ahora bien, —desde mi punto de vista— estos derechos humanos, de carácter local, que puede crear el Constituyente de la Ciudad de México, y —en mi opinión— cualquier Constituyente de los Estados tiene ciertos límites; primero, creo que estos derechos no pueden afectar un derecho humano que forme parte del bloque de constitucionalidad del orden jurídico nacional; no sólo al contenido esencial del derecho —como se sostiene en el proyecto—, sino —me parece— que el derecho como tal, el derecho como ha sido —por ejemplo— conceptualizado por esta Suprema Corte o por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nada de lo que el derecho es puede ser tocado por una norma de carácter inferior; y por supuesto, estos derechos de índole local no pueden prestarse como limitaciones o restricciones a los derechos humanos de fuente propiamente constitucional.

En segundo lugar, me parece que estos derechos no pueden afectar las facultades de la Federación o de otras entidades federativas; bien sea porque el desarrollo de un derecho o el reconocimiento de un derecho la Constitución lo da a otro tipo de ley —general o federal—; o bien sea porque hay ciertas facultades de la Federación que se ven afectadas, simplemente, aunque no

sean facultades que tienen que ver con derechos, con el otorgamiento o reconocimiento de este tipo de derechos.

En tercer lugar, algo que ya establecimos en la Primera Sala —a propósito de la educación gratuita—, se reconoció en varios precedentes que los Estados pueden ampliar el ámbito de niveles en donde se da educación gratuita por parte del Estado, pero tratándose de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, es muy importante que, si no se trata de facultades concurrentes o de facultades derivadas de la Constitución General, estos nuevos derechos tengan que satisfacerse con el presupuesto de la entidad federativa que lo reconoce, los crea o los amplía.

Por último, —algo que ya había adelantado, pero voy a reiterar aquí— los Estados y el Distrito Federal no puede —so pretexto de reconocer un derecho o desarrollarlo— cambiar al titular de derechos humanos entendido como persona, ¿se pueden generar nuevos titulares? Sí, no voy a entrar al debate, si puede haber titulares de derechos en seres no humanos, es un debate que ahí está; por supuesto que acepto que pueden —como lo hace, de hecho, la Constitución que estamos analizando— establecerse como titulares de derechos humanos a entes colectivos, a colectividades o a grupos; pero lo que no se puede hacer es redefinir el concepto de persona, porque este concepto es una atribución de la Constitución General que no puede ser disponible para los Estados.

De tal suerte que estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México,

pueden ampliar, desarrollar, crear y reconocer nuevos derechos, siempre y cuando se respeten los ámbitos de competencia de la de Federación, de las otras entidades federativas; y obviamente, el contenido de los derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Me parece que, por lo demás, aunque es difícil –a veces– pensar qué nuevos derechos se pueden crear cuando uno ve todos los tratados en materia de derechos humanos, todos los tratados que, aunque no sean en materia de derechos humanos, contienen derechos, y los que ya están en las constituciones modernas; lo cierto es que la realidad, la dinámica social, siempre va avanzando con mayor velocidad que el derecho, y siempre se tiene que dejar la puerta abierta para que, tanto el Estado Nacional como las entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, puedan hacer frente al reconocimiento o creación de nuevos derechos que vengán a satisfacer las necesidades personales o sociales de quienes integran sus comunidades.

Por estas razones, estoy a favor del proyecto y formularé un voto concurrente para ampliar estas consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señores Ministros, está a su consideración. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Trataré de ser muy breve por dos razones: porque creo que aquí ya se han expresado muchísimas de las – digamos– premisas sobre las cuales me basaría y, por otro lado,

porque estoy un poco afectado de la voz; entonces, los dos gravitan en mi intervención.

Me sumo al reconocimiento que se ha formulado de manera generalizada al ponente y al trabajo que realizó para presentarnos este proyecto. Me parece que lo fundamental es que nos ha permitido tener este intercambio de opiniones de manera ordenada, con una serie de cuestiones que pueden ser compartidas o no, pero que han permitido que cada uno de nosotros podamos posicionarnos al respecto.

Me acerco más a quienes consideran que este es un problema estrictamente competencial; evidentemente, con varias aristas sistémicas, pero competencial. Me explico. Como aquí se ha expresado por algunos de los que me han precedido en el uso de la palabra, el sistema que rige a la ahora Ciudad de México no puede entenderse más que a través de la evolución histórica que ha habido respecto de lo que ahora ya se connota como una entidad federativa autónoma, no soberana; aquí siempre ha habido puntos de vista de cómo debe entenderse esa expresión de la Constitución respecto a la soberanía de los Estados, y curiosamente se usa la misma expresión, pero con un concepto diferente, son soberanos en cuanto a su régimen interior; ahora la Ciudad de México es autónoma en cuanto a su régimen interior también; hasta dónde esto debe ser –digamos– un problema de debate, no lo veo en el presente caso; siempre he sostenido que el hecho de que se denominara soberanos a los Estados obedece – para su régimen interior– precisamente al régimen federal que tenemos, porque gozaban –de mucho mayor manera en sus orígenes– de un amplísimo marco interno en donde el gobierno

federal no intervenía y, consecuentemente, dentro del marco del federalismo se decidió usar este concepto; ahora se ha usado el concepto de autonomía para la Ciudad de México, y creo que esto también tiene una implicación importante, quiere decir que se le reconoce que puede actuar dentro de lo que corresponde a su gobierno interior, y en las especificidades que le ha dado el Constituyente a su regulación orgánica y funcional de manera autónoma. Creo que este es uno de los aspectos –en mi opinión– en donde se inscribe este tema que estamos abordando.

También convengo que, –básicamente– dentro de todo el grupo de artículos –que también aquí ya se han mencionado varias veces– que permiten establecer –precisamente– las facultades y qué tipo de facultades tienen las entidades, en particular, la entidad Ciudad de México deriva, en este asunto, particularmente del 124; aquí convengo con quienes así lo han expresado, porque es el que siempre ha marcado las facultades residuales.

Ahora bien, creo que para poder llegar a un punto de consenso, tendríamos también que ver cómo incrustamos en el sistema constitucional mexicano el nuevo marco de la Ciudad de México, en particular, el artículo 122, y esa expresión que se incorporó para solo esta entidad federativa, no para los Estados, que señala: “La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, –sigue circunscribiendo el problema a la competencia– conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.”

Desafortunadamente, no tenemos en los precedentes legislativos ninguna directriz clara de qué se pretendía al incorporar este párrafo porque, además, a lo largo de los trabajos –que como saben fue durante muchos años– esto fue modificándose y, finalmente, se introdujo –sin ninguna explicación– en el texto actual; pero me parece que no se puede vaciar de contenido este precepto y hay que darle un sentido y un alcance, porque eso facilitaría entender todo el resto de la temática que tenemos que dilucidar.

Consecuentemente, estimo que a la luz de un análisis fundamentalmente competencial y tomando en cuenta todos los factores –que aquí también se han mencionado y que no abundo en ellos– que enmarcan la organización y funcionamiento –hoy– de la Ciudad de México a partir de la reforma de enero de dos mil dieciséis, se puede dilucidar que –como también he sostenido– las entidades federativas tienen la capacidad jurídica para –precisamente– generar –inclusive– el reconocimiento de modalidades de derechos humanos o eventualmente –hasta ahora no he identificado ninguno– que podamos llamar como un derecho humano verdaderamente nuevo, sino lo que he visto son desdobles de los ya existentes para protegerlos mejor, pero que tengan esa capacidad jurídica, puesto que –efectivamente– no hay ninguna mención en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le dé la facultad exclusiva a la Federación.

Pero como nuestro sistema federal –hoy en día– y el sistema de relaciones que existe entre los distintos órdenes de gobierno y los distintos niveles jurídicos que tenemos definidos por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es sumamente

complejo; entonces, tenemos que entrar al análisis en cada caso concreto y definir si la forma y el tratamiento que –en este caso, la Ciudad de México– le dio a los derechos humanos en su Constitución es constitucional a la luz de todo este marco.

Creo que esto es lo más importante y, por consecuencia, también me inclinaría a que declaremos infundados los conceptos de invalidez que se hicieron valer en esto, y sigamos una línea trazada metodológicamente y, además, apuntada por varios de ustedes para analizar lo que sigue, que ya es concretamente lo que se ha establecido en la Ciudad de México respecto de los derechos humanos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. Está a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Inicio mi intervención sumándome al reconocimiento y felicitación a la ponencia y, desde luego, al señor Ministro Laynez por el muy minucioso trabajo que se ha realizado en relación a estos asuntos tan complejos y con tantos temas que se ponen a discusión en este Tribunal Pleno.

Quisiera mencionar –de manera muy breve y muy sintética– que me encuentro a favor de la propuesta del proyecto en este punto; es decir, coincido en el sentido de que la Ciudad de México puede en su Constitución ampliar derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, o –si esto fuera posible– reconocer algunos nuevos o algunos diferentes.

Desde luego, me aparto de distintas consideraciones del estudio; desde mi perspectiva, la problemática que se presenta –de inicio– en relación con el tema competencial creo que se resuelve directamente con el texto del artículo 122 de la Constitución, en la base I, párrafo último, –que ha sido leída en muchas ocasiones– y que debe interpretarse de manera amplia para poder establecer que hay facultades concedidas de manera expresa por la Constitución Federal para la Ciudad de México, en el sentido de que en su Constitución se pueden ampliar, desarrollar y –desde luego– maximizar los derechos humanos, y también –incluso– el de proporcionar mayores garantías para hacer efectivo su ejercicio.

En relación con el tema de los límites a ese ejercicio de producción normativa por parte de la Ciudad de México, coincido con la propuesta general del proyecto, en el sentido de que esta posibilidad no es ilimitada, desde luego que está sujeta a distintos límites.

El proyecto enuncia tres directrices muy concretas en este sentido; –para mí– el límite radica esencialmente en el hecho de que la ampliación o reconocimiento de derechos humanos y de sus garantías, –decía– el límite consiste en que no impida el pleno ejercicio y disfrute de los distintos derechos humanos que ya reconoce la Constitución Federal, ni se oponga a las restricciones expresas que también considera el pacto federal.

En cuanto a algunas afirmaciones que se hacen en el proyecto, en el sentido de considerar la posibilidad de que todas las entidades federativas tengan esta facultad dentro de sus respectivas

constituciones, en este caso, me centraría a la solución del análisis concreto, que es el análisis sobre el régimen que establece la Constitución Federal, concretamente en relación con la Ciudad de México, y reservaría pronunciarme respecto –en general– de la posibilidad de que lo puedan hacer –sin que lo niegue– todas las entidades federativas.

Otro punto que quisiera también precisar en mi postura es que –desde mi perspectiva– la propuesta que se nos presenta en este proyecto no contraviene los precedentes que hemos establecido en este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad que se han señalado; en primer lugar, creo que en ninguno de estos precedentes se había presentado la temática que ahora estamos abordando, es decir, el planteamiento general sobre la posibilidad o la competencia de una entidad federativa –en este caso concreto, de la Ciudad de México– para expedir normas que reconozcan derechos humanos.

En la acción de inconstitucionalidad 84/2015, –que es una de las que se ha hecho mención– se analizaron distintos preceptos de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, es decir, se trata de una norma secundaria, no de una norma constitucional de orden local. En esta ley y en esta acción se determinó la invalidez del artículo 5, fracción XI, bajo la consideración de que el órgano legislativo local sustituyó la facultad del Constituyente para reconocer y dotar de contenido a un derecho humano que ya se encuentra tutelado a nivel constitucional federal, y esta fue la temática sobre la que bordó ese precedente. Debo decir que –

incluso– en las tres acciones que se han señalado, he formulado voto concurrente para separarme de varias consideraciones.

Por lo que hace a la distinta acción de inconstitucionalidad 87/2015, en la misma se estableció –de manera expresa– la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, siempre y cuando no se afecte el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema y, por otro lado, también se reconoció la posibilidad de que los legisladores estatales, –de acuerdo a sus respectivas atribuciones competenciales– puedan desarrollar o –incluso– ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales sobre esa base, es decir, que no se altere el contenido esencial previsto en la Constitución Federal.

También se precisó en este precedente que esta facultad no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes definiciones específicas, respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional; ello se acotó a los casos en que el contenido y alcance del derecho específico de que se trate se encuentre tutelado y delimitado por la propia Norma Suprema Federal.

Así que, cuando en la referida acción de inconstitucionalidad 87/2015, se estableció que “este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función

normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas del orden jurídico”; en mi concepto, ello no impide –por los menos no voté con esa idea– que el Constituyente local y –en el caso– el Constituyente de la Ciudad de México puedan reconocer nuevos derechos humanos a favor de sus habitantes o ampliar los derechos reconocidos por la Constitución Federal.

Lo único que –para mí– se determinó en ese precedente es que está prohibido para el legislador o constituyente local redefinir o cambiar la definición de los derechos humanos conceptualizados en el pacto federal o en tratados internacionales, sobre la base de que dicho ejercicio impediría el contenido y alcance fijado de esos derechos.

Por otra parte, y en relación con el distinto precedente –la acción de inconstitucionalidad 75/2015–; en este caso, se analizó el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que permitía a los tribunales locales garantizar el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones; en ese caso, mi voto fue en el sentido –sumándome a la mayoría– de que existía incompetencia del órgano legislativo local para legislar sobre una materia definida y regulada por el artículo 1º constitucional, es decir, el sistema de control de convencionalidad a nivel federal, que está establecido en el propio artículo 1º constitucional.

Sobre esta base, –y como señalaba, compartiendo muchas de las ideas del proyecto, pero no la totalidad– llego a la conclusión de que los conceptos de invalidez que se analizan en este apartado son infundados; reconocer la competencia de la Ciudad de México

para que, a través de su Constitución, pueda ampliar o reconocer nuevos derechos humanos; finalmente, anunciaré un voto concurrente para separarme de aquellos argumentos que no comparto. Esa sería mi postura en este punto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Bueno, si no felicito al señor Ministro me voy a ver muy mal, entonces, lo felicito porque, además, considero que fue un trabajo –de veras– exhaustivo, tuvo que dividir en dos este trabajo para sacar –incluso– de manera rápida todo lo relacionado con las cuestiones electorales. Lo felicito y, además, le reconocemos.

En esta parte de la Constitución que se combate, se está tratando de determinar si el Constituyente de la Ciudad de México tiene facultades para establecer un catálogo de derechos humanos que va, desde un simple modo declarativo de establecer derechos humanos hasta el incremento de nuevos derechos; o sea, si puede establecer todo esto, desde algo muy simple declarativo, hasta la creación de nuevos derechos.

El proyecto que nos presenta el señor Ministro ponente, –de manera muy puntual y exhaustiva– contesta esta interrogante a través de la resolución de cuatro temas importantísimos, que concluyen diciendo que sí es factible, a partir de tres limitantes y dos condiciones. Las tres limitantes son, en primer lugar, de orden competencial, siempre y cuando no se invada la facultad del Congreso de la Unión; que no se altere el núcleo de los derechos humanos, en lo esencial, de lo establecido por la propia

Constitución, y que —desde luego— no se obstaculice la función de los poderes federales, ya que en la Ciudad de México se encuentra —precisamente— el asiento de estos.

Las condiciones que solamente son exigibles en el ámbito de la Ciudad de México, con las especificidades y particularidades de cada caso, que —además— deben calcularse las consecuencias y las cuestiones de carácter administrativo, financiero y de política pública.

Difiero un poquito de la concepción que se ha mencionado, pero coincido con el resultado, porque creo que hay un consenso mayoritario, —hasta lo que hemos escuchado en este momento— en el sentido de que es factible que el Constituyente de la Ciudad de México pueda crear nuevos derechos humanos. Para empezar, diría: crear los derechos humanos es bien complicado, no digo que sea imposible, y a lo mejor podemos encontrar algunos, pero si vemos el catálogo de derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, pues es una gama amplísima de derechos humanos y es difícil pensar en otros distintos; no digo que no existan, pero la mayoría de los derechos que realmente son derechos humanos están —de alguna manera— reconocidos en ellos.

Entonces, la idea fundamental es determinar: ¿se pueden crear distintos a estos o se pueden matizar o se pueden conceptualizar o se pueden desarrollar, como se ha mencionado? Pues diría: conceptualizar, matizar, desarrollar, regular para su aplicación, no le veo ningún problema, creo que eso es perfectamente establecible.

La situación es —en mi opinión— única y exclusivamente problemática en relación con la creación de derechos nuevos, de derechos humanos distintos a los reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Ahora, tenemos dos artículos a los que todos nos hemos referido y hemos interpretado cada quien desde su punto de vista, algunos coincidentes, otros no tanto, porque hay quienes dicen que la facultad para crear nuevos derechos humanos del Congreso Constituyente de la Ciudad de México es producto de lo que establece el artículo 124 constitucional, porque se considera una facultad residual; y hay quienes dicen: no, en el artículo 122, apartado A, base I, párrafo último, se está estableciendo esta posibilidad.

Primero que nada, recordemos que este artículo 122 —como lo mencionó el Ministro Medina Mora— se reformó hace relativamente poco tiempo, esto fue el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, donde se cambia —prácticamente— el régimen jurídico del entonces Distrito Federal, y se convierte en lo que hoy conocemos como la nueva Ciudad de México.

En este cambio de esta reforma constitucional, también recordemos que no existía una Constitución como existe en los diferentes Estados de la República ¿qué había aquí? Las normas constitucionales de la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno, que era lo que regía —prácticamente— al entonces Distrito Federal.

Entonces ¿qué sucedió? Pues si vemos, en los trabajos legislativos que se llevan a cabo en esa ocasión, pues lo que se pretendió fue: es lo suficientemente relevante para que este Órgano Revisor de la Constitución la modifique en el sentido propuesto por la Minuta, lo que resulta además procedente en virtud de que no solo no se provocará con ello una regresión en el goce de los derechos de las personas, sino la ampliación de tales derechos; o sea, la Constitución Federal estaba estableciendo la posibilidad de que, en la nueva Constitución, los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados, pudieran ampliarse, y esto desde los trabajos legislativos así se entendió. Además, se dijo: se erige como mecanismo jurídico a través del cual los habitantes del Distrito Federal dejarán de ser «ciudadanos de segunda» y se convertirán en ciudadanos que tendrán los mismos derechos que los mexicanos de los otros estados.

Un párrafo más que es importante, dice: Asimismo, es de destacarse con fundamento en el artículo 122, apartado A, fracción II, la Ciudad de México tendrá su propia Constitución Política que regirá la conducción del Estado; lo cual proporcionará estabilidad a las reglas que determinan la forma en que se ejerce el poder público por parte de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad y a su vez, dotará de una herramienta política para reconocer y proteger los derechos fundamentales, preservar las libertades y dotar de seguridad a la sociedad del aún Distrito Federal.

Entonces, estas fueron las razones que se dieron en ese momento para la realización de la reforma constitucional, y el artículo 122,

ya reformado, en el párrafo que se ha leído en numerosas ocasiones a partir de esta discusión, y que no voy a poder más que volverlo a leer porque es bien importante para mi reflexión, dice: “La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, —pero aquí viene la parte importante— conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución”. ¿Y qué nos dice el artículo 1° constitucional? “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,” y luego nos da cuáles son los principios y, además, nos dice que todas las autoridades están obligadas a promoverlos, a respetarlos y a protegerlos.

Si el artículo 122 no está estableciendo —de manera específica— que tenga la facultad la Ciudad de México de establecer derechos humanos, tampoco la derivado del artículo 1° constitucional, está diciendo que son los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, no en las constituciones de los Estados. Y esto tiene una razón de ser, —en mi opinión, y lo digo con el mayor de los respetos—, ¿cuál es la razón de ser? Pues —precisamente— respetar el principio de universalidad de los derechos humanos para que todos los mexicanos gocen de los mismos derechos humanos en toda la República, esa es la razón de ser. Pero esto no quiere decir que los Estados no puedan legislar en sus constituciones al respecto. ¿Qué es una Constitución? Ya se estableció en la reforma, hay que determinar la Constitución en la Ciudad de México porque no tenía.

Por primera vez en la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —al menos en el tiempo en el que he estado— nos toca juzgar una Constitución completa, siempre hemos juzgado reformas constitucionales, pero una Constitución completa es la primera vez que se presenta para efectos de su discusión.

Ahora, todas las constituciones ¿qué implican? Pues el régimen jurídico político de la Ciudad de México o de una entidad estatal, o bien, de la Constitución Federal para toda la República, todas las constituciones, tomamos en consideración que tienen una parte orgánica y una parte dogmática.

Ahora, si los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados conforme al artículo 1° son los que tienen derecho todos los mexicanos a gozar, podríamos hasta llegar a la situación de que las constituciones de los Estados y de la Ciudad de México podrían no tener un catálogo de derechos humanos, basta con que estén reconocidos en la Constitución.

Sin embargo, la costumbre legislativa que se ha regido en materia de constituciones locales ha sido que, al igual que la federal, contiene su parte orgánica y su parte dogmática, y en esta parte dogmática es donde están —precisamente— consagrados antes las llamadas garantías individuales, hoy están los derechos humanos.

Entonces, se ha establecido esa posibilidad; sin embargo, no veo ni en el artículo 124 ni en el artículo 122 la posibilidad de creación de nuevos derechos. Sin embargo, la posibilidad de promover, respetar, proteger, garantizar, no quiere decir que no puedan

ampliarlos, que no puedan regularlos, que no puedan concretarlos, que no puedan hacerlos efectivos, que no puedan hacerlos entendibles, que no puedan –de alguna manera– establecer desdoblamientos del propio derecho humano establecido en la Constitución para hacerlos efectivos, esa es la razón de ser del artículo 122.

Entonces, –en mi opinión– estas facultades se dan y las tiene conforme al artículo 122, y –desde luego– conforme a lo que esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, la ampliación de estos derechos se ha reconocido en innumerables precedentes, ya los han señalado los señores Ministros; lo que nosotros hemos establecido en relación en que no es disponible para los Estados es –precisamente– que –de alguna manera– definan un derecho humano de manera contraria a lo que ya se estableció en la Constitución, y así se dijo en alguno de los precedentes que dice: este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas.

Entonces, por esa razón, me parece que la definición de estos derechos está en la Constitución, pero esto no quiere decir –de ninguna manera– que no se puedan reconocer, conceptualizar, matizar, ampliar, desarrollar en las constituciones locales; para mí, lo único que no está disponible para el legislador local, llámese de la Ciudad de México o de cualquiera de los Estados es la creación

de derechos humanos distintos a los reconocidos en la Constitución y en los tratados, –para mí– eso no es factible, creo que ahí está mi diferencia con el resto de la señora y de los señores Ministros.

Sin embargo, en el caso concreto, al igual que lo mencionó el señor Ministro Franco coincido con él–, no veo en este catálogo que se establece en la Constitución Política de la Ciudad de México ningún derecho humano distinto, todos son desdoblamiento, todos son conceptualización, son desarrollo de los que reconoce la Constitución, hasta el artículo 14 que es el catálogo que se está analizando en esta primera parte, o derivan del derecho a la salud, o derivan del derecho a la libertad o derivan de muchos derechos pero ya reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales.

Entonces, no es que se esté creando nuevos derechos, simple y sencillamente, para efectos de la aplicación y efectividad en la Ciudad de México, están determinando cómo los conceptualizan, cómo los entienden y cómo los hacen efectivos, que eso está perfectamente establecido y regulado –en mi opinión– en el artículo 122 de la Constitución y, por esa razón, creo que los artículos –que se están analizando– son factibles de establecerse por el Constituyente de la Ciudad de México.

Me apartaría de algunas situaciones relacionadas de manera específica, por ejemplo, con el artículo 4, en donde se dice: “En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados”, que es realmente lo que se

está diciendo que sean parte en esta Constitución, porque ya dijimos no están inventando el hilo negro, simplemente están desdoblado lo que ya –de alguna manera– se ha establecido en la Constitución y en los tratados pero, si no, en las normas generales y locales. Esto lo suprimiría y simplemente me aparto para dejarlo en mi voto concurrente.

Por otro lado, me parece que es motivo de interpretación lo que se dice en el apartado B, en este artículo 4, relacionado; en el numeral 1, sobre los principios rectores de los derechos humanos, que –de alguna manera– varía de los establecidos por la Constitución, y que –eventualmente– pudieran llegar a dar motivo a alguna confusión, pero podría ser materia de una interpretación conforme.

Por otro lado, en el numeral 2, dice: “Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles”. Creo que son exigibles, de otra manera no tendríamos los medios de control constitucional –precisamente– para hacerlo; esa es la razón de ser del juicio de amparo y de los juicios constitucionales que se establecen en las constituciones locales; pero esto hay que entenderlo en la aplicación y en la efectividad de los derechos humanos porque, si lo aplicamos de manera literal, parecería que si al ser irrenunciables, y les pongo un ejemplo, si no hace uso el particular de ese derecho humano o lo hace oponible al Estado en el momento en que se lo vulneran, pues el Estado tendría que actuar oficiosamente, y creo que no lo podríamos entender de esa manera.

Para mí, los derechos humanos, efectivamente, son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, pero a futuro y en abstracto. Cuando ingresan a nuestro patrimonio especial y jurídico, a nuestra esfera jurídica, el particular es libre de determinar si los hace efectivos o no; y pongo un ejemplo tan sencillo en materia laboral: si en el momento en que firmo mi contrato de trabajo, me hacen firmar una carta de renuncia en blanco, estoy incurriendo en uno de estos problemas, me están haciendo renunciar a mi derecho al trabajo; entonces, aquí opera, éste es irrenunciable, sí, a futuro y en abstracto, pero en el momento en que hay un problema de despido, tengo la posibilidad de oponerlo al Estado a través de los medios de impugnación respectivos, pero también puedo no hacerlo, si no quiero; entonces, ¿cuándo se vuelve irrenunciable?, pues cuando ingresa a mi esfera jurídica, entonces esto –en mi opinión– también sería motivo de interpretación. No se puede así, –de manera literal– tomarlo como una doctrina específica de aplicación para los derechos humanos; desde luego, hay otros artículos en esta misma parte, hasta el 14, que –como ustedes saben– se vienen impugnando de manera individual y que nos referiremos en cada uno de los apartados que más adelante estaremos.

De tal manera, señor Ministro Presidente, estoy de acuerdo con el resultado que nos da el proyecto del señor Ministro Laynez, en el sentido de declarar infundados los conceptos de invalidez expresados por la Procuraduría General de la República en este apartado, pero por razones totalmente distintas, que expresaré en un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. También quiero pronunciarme brevemente.

Estoy de acuerdo, sustancialmente, con la propuesta, aunque me aparto de algunas consideraciones que haré valer –desde luego– en el voto concurrente que corresponda, porque considerando que el parámetro de regularidad de los derechos humanos, en este país, se integra no sólo por los reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, sino también porque los Estados pueden emitir normas de regulación, siempre que no alteren el contenido esencial y observen las obligaciones generales establecidas respecto de ellos.

A partir de esta lógica, concluyo que, incluso, cuando se habla de creación o establecimiento de un derecho nuevo, dentro de la consulta, se hace referencia –en realidad– a aquellos que derivan o se desarrollan justamente a partir de las previsiones contenidas en la Ley Fundamental, justamente como instrumentos internacionales que, de otra forma, no podrían servir como parámetro de éstos ni entenderse como sus límites, y no en el sentido propio de crear, sino de reconocerlos, y esto es así porque los derechos humanos, al ser inherentes al ser humano, no pueden ser creados, como si antes no existieran los derechos humanos; por ser del ser humano, tienen que ser sólo reconocidos, no pueden crearse como si los seres humanos anterior a esta creación, no los tuvieran.

De esta manera, no es posible, dada la universalidad, que es piedra angular –dice el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos– la universalidad de los derechos

humanos, no es posible que en un Estado se cree o se reconozca un derecho que en otros Estados no. De tal modo que pueda decirse que en un Estado un sujeto tiene unos derechos humanos mejores que en otro.

Por eso, –para mí– éstos deben estar establecidos en la Constitución Federal, máxime que los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, –así lo dice expresamente el artículo 1º constitucional– incluidos –desde luego– los derechos humanos, deben interpretarse en un sentido amplísimo, con la idea de que los conceptos que enarbolan, constituyen el techo al que deberán ajustarse las normas locales cuando desarrollen los principios contenidos en la Constitución Federal.

Así, es en la Ley Fundamental en donde cabemos todos, y todos somos igualmente valiosos para ella, por lo que no caben interpretaciones maniqueas respecto de su contenido, el cual, por el contrario, debe ser de tal amplitud y alcance que nos permita a todos gozar de su protección, con independencia de nuestras condiciones, circunstancias particulares o lugar de residencia.

Desde esta dimensión, coincido en que la legislación de desarrollo o instrumentación expedida por las legislaturas locales sobre derechos humanos, siempre que se ajusten a este techo normativo previsto por la Constitución General, será compatible con los principios de universalidad, progresividad y seguridad jurídica, por lo que no podría considerarse inconstitucional cualquier regulación general en esta materia, pues la calificación respectiva sólo podría darse al hacer un ejercicio de contraste

entre los derechos establecidos en la ley estatal y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para robustecer esta argumentación mía, mencionaría que debe tenerse en consideración este repetido artículo 122 de la Constitución, que si me permite la señora Ministra, repetiría también, que prevé un mandato constitucional en el sentido de que la Constitución de la Ciudad debe contener un catálogo de derechos humanos, cuando habla de normas para el goce y protección de los derechos humanos, que —insisto— deben desprenderse de los establecidos en la Ley Fundamental y en los tratados y respetar el contenido esencial que en ellos se define, y así, en el párrafo que nos interesa, el artículo 122 dice: “La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución”.

Esto es, los derechos humanos preexistentes, o sea, el goce y el disfrute de los derechos tienen que ser con base en aquellos que ya reconoce la Constitución Federal. Aquí no entiendo —de ninguna manera—, ni reconocerlos de otra forma, ni crearlos, mucho menos, por lo que —para mí— es imposible crear un derecho humano cuando éste, por su naturaleza, es inherente al ser humano.

De esta manera, lo que estaríamos estableciendo es una instrumentación del ejercicio del derecho humano y de su goce para poder disfrutarlo.

En relación con esto, vale la pena mencionar que considero que categorizar a la Ciudad de México como una entidad autónoma y no soberana no implica que deba restársele o limitársele la posibilidad de regular en relación con los derechos humanos, que serán vigentes en ella, pues el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional del 122, es posible desprender que la intención de los legisladores fue transformar de fondo la naturaleza jurídica del entonces Distrito Federal, para que pudiera dotar su régimen interior en condiciones similares a las demás entidades federativas, manteniendo dos características específicas: ser la capital de la República y la sede de los Poderes de la Unión.

De esta perspectiva, entre los puntos rectores, conforme a los cuales se desarrolló la modificación a este precepto, se estableció que en la propia Ley Fundamental y, concretamente en este artículo 122, se incluirían –de manera puntual– las bases para que la Ciudad dictara –como el resto de los Estados– su propia Constitución, dentro de lo que quedaría contenida la facultad para definir todo lo concerniente a su régimen interior, tomando en cuenta las prohibiciones y límites que se prevén para el resto de los Estados.

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Diputados, la Revisora, se estableció —en lo que interesa destacar de mi propuesta— que, con la reforma al artículo constitucional, en comento, la Ciudad de México, a la que se reconoce como entidad autónoma en lo concerniente a su régimen interior, tendría su propia Constitución para regir la conducción de Estado, reconocer y proteger derechos fundamentales, preservar las libertades y

dotar de seguridad a los integrantes de la sociedad. De esta forma no encuentro, ni dentro del texto constitucional ni en el proceso legislativo, una previsión o argumento del que se desprenda o que pueda sostenerse y justificar, en cualquier sentido, que el carácter autónomo de la Ciudad es una limitación para que lleve a cabo un desarrollo normativo de instrumentación de los derechos humanos reconocidos por la Constitución.

Por tanto, —a mi juicio— válidamente puede regular respecto de los derechos humanos, siempre que no alteren su contenido esencial y observen las obligaciones generales establecidas respecto de ellos en la Ley Fundamental; reconociendo así, la posibilidad indicada a la luz de la limitación general —que señale— y, aun cuando me parece que esto sería suficiente para resolver el concepto de invalidez —que ahora analizamos—, podría coincidir también con las directrices que se proponen en torno a esta facultad.

Ahora bien, la posición que he expresado es congruente con lo que he sostenido en distintos precedentes, acciones de inconstitucionalidad, desde la 11/2009 y 62/2009, así como la controversia constitucional 104/2009. En las que he sostenido —medularmente— que nuestro sistema constitucional no permite a las constituciones de los Estados o entidades de la República, establecer derechos fundamentales ni crearlos ni siquiera reconocerlos de manera distinta, como lo hace la Constitución Federal, en la idea de que no pueden contravenir lo previsto en el pacto federal, ni contener aspectos que, por su naturaleza universal e inherente al ser humano, sólo corresponden a la

Constitución General de la República y, consecuentemente, son de la exclusiva competencia del Constituyente Permanente.

Por tanto, he sostenido que, en principio, resultará inválida toda norma de una constitución estatal que pretenda determinar, crear o establecer principios relacionados con los derechos humanos, pues estos sólo son materia de la Ley Fundamental y los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y –desde esta perspectiva– considero que las entidades federativas pueden realizar la instrumentación –como dice el 122– para el goce y disfrute de esos derechos ya reconocidos por la Constitución Federal.

Esto es, aun cuando pienso que las constituciones locales no podrán tener un contenido declarativo, mediante el cual pueden definir conceptualmente derechos humanos y, consecuentemente, darles contenidos diferentes y alterar su esencia o establecer conceptos independientes para atender situaciones políticas o sociales particulares de cada Estado, estoy convencido de que pueden legislar en relación con ellos, ampliándolos o –inclusive– reglamentándolos, en algunos casos, siempre que no alteren su concepto –insisto–, creen una definición diversa a la prevista por la Norma Suprema; pues ello alteraría la uniformidad de estas instituciones universales y nacionales y, consecuente, violaría –para mí– la seguridad jurídica.

Así me pronuncié –por ejemplo– en la sesión de catorce de junio de dos mil dieciséis, en el estudio de la acción de inconstitucionalidad 75/2015, cuando señalé –creo– que las legislaturas pueden legislar respecto de estos conceptos, lo que

no pueden –según mi punto de vista– es cambiar el concepto mismo, o sea, la sustancia del concepto del derecho a la libertad o el derecho a ciertas instituciones establecidas en la Constitución que, por eso, están en la Constitución Federal para darle uniformidad nacional y universalidad, pueden ser legisladas y pueden ser ampliadas, pueden ser –inclusive– reglamentadas, como –por ejemplo– el principio y el reconocimiento del derecho a la educación, es un principio universal del ser humano, lo que se puede instrumentar y regular –por ejemplo– es en qué términos podrá ser gratuita, en qué instituciones se puede o se debe otorgar, pero eso ya es una cuestión instrumental que no es sustantiva al derecho que se tiene a la educación.

Me alejo de otras consideraciones que se formulan en el apartado relacionado con las facultades de las entidades en derechos humanos, que se enmarcan en un proceso de descentralización en la materia, como –por ejemplo– las desarrolladas en los párrafos 88, 89 y 90, en los que se llega a alguna conclusión abstracta en relación con el sentido o la razón de los distintos cambios en la regulación de los derechos fundamentales del país.

En el apartado en el que se analiza, no existe la vulneración a los principios de universalidad y progresividad, y me apartaría de algunas consideraciones que hacen a partir de la doctrina y algunas consideraciones que se formulan como ejemplos o conclusiones en los párrafos 96 a 98 y 105.

Insisto, –desde esta perspectiva– comparto la propuesta de manera general, sólo me aparto de estas consideraciones, como también lo haré respecto de los párrafos 109 a 124, relacionados

con la distinción entre soberanía de los Estados y autonomía de la Ciudad de México, y también me apartaré de lo señalado en el párrafo 135, en relación con las implicaciones que acarrea a la autoridad el establecimiento de derechos subjetivos dentro de la Constitución Política de la Ciudad de México.

En resumen: también considero —como lo propone el proyecto— que son infundados los conceptos de invalidez, pero con algunas argumentaciones divergentes de las propuestas. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención todas las opiniones vertidas; el tema es complejo, —como ya se ha señalado aquí— es inédito también porque —como lo dijimos al inicio— estamos analizando por primera vez una norma fundacional de una entidad federativa, como es la Ciudad de México y, además, los argumentos y el número de impugnaciones fueron numerosas.

Primero, a manera de explicación, de manera decidida el proyecto no quiso abordar el problema desde una óptica competencial inicial o pura, porque consideramos que eso no daría respuesta a los argumentos de la Procuraduría General de la República, como accionante.

Creo que la Procuraduría General de la República conoce perfectamente que la Ciudad de México es un orden jurídico distinto que tiene sus competencias, me parecería descabellado

que ignorara que en el artículo 124, con la reforma de dos mil dieciséis, se incluyó a la Ciudad de México.

Sus argumentos son que, a pesar de esto, en materia de derechos humanos no tendría esa competencia reconocida; por lo tanto, teníamos que señalar que no es una materia distribuible, que no es una materia como tal, pero tampoco contraponer competencia frente a derechos humanos o derechos humanos en prevalencia frente a una competencia porque somos un Estado federal.

En ese sentido, creo que el proyecto también recoge, no soslaya la competencia, —lo decimos en varias ocasiones— uno de los pilares fundamentales fue que se revirtió el sistema de facultades expresas y limitadas del Distrito Federal y se incluyó a la Ciudad de México en el artículo 124.

Uno de los límites, el primero que estamos proponiendo, tiene que ver con el régimen competencial establecido en la Constitución, es a manera de explicación; por lo tanto, —al menos en la metodología del proyecto— lo mantendré en ese punto.

Por el contrario, quiero proponerle al Pleno que se haga una modificación que tiene que ver con los precedentes y que haría en engrose, mismo que traería a aprobación los precedentes, y creo que eso es muy importante, sobre todo, para futuras acciones de inconstitucionalidad, —no tanto para este proyecto— sino las futuras impugnaciones en normas locales que tengamos o la legislación secundaria de la Ciudad de México, que está siendo emitida, pero no en el sentido de apartarnos de esos precedentes que se mencionan en el proyecto, pero creo que —voy a utilizar la

expresión del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, como él bien lo dijo— que se hablara con el proyecto, dos fundamentales, el 87/2015, porque en este precedente, no lo voy a leer todo, pero es fundamentalmente —como lo dije en mi introducción original— leo esta parte: “Estas consideraciones llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.”

Luego viene: “Sin embargo, esta facultad no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, definiciones específicas respecto a un derecho humano, [...] no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia norma suprema de la cual dimana”.

Esto es, que los precedentes —yo sugeriría— se tomen en el contexto de las normas impugnadas en el momento; y aquí fue —recordarán ustedes— que el Estado de Quintana Roo, pretendiendo llevar una protección mayor a activistas de derechos humanos y periodistas, pretendiendo ampliar, redefinió el concepto de libertad de expresión; y fue ahí donde —diría mayoritariamente todos votamos y dijimos, no— en la redefinición, primero, omitiste —lo dijo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— una categoría sospechosa; y segundo, ese Tribunal en Pleno dijo: además, estás acotando conceptos que jurisprudencialmente este Tribunal en Pleno ya definió.

Por eso, se declaró la inconstitucionalidad; entonces, en ese sentido, creo que tenemos que hacer que este precedente se hable con el proyecto —que hoy estoy presentando a su consideración—; haría lo mismo con la acción de inconstitucionalidad 75/2015, que explicó de manera muy detallada el Ministro Zaldívar; no estábamos analizando el parámetro de regularidad constitucional; sino que, cuando el Estado de Jalisco crea un sistema de tribunal constitucional local, establece un artículo, cuyo texto va dirigido a los tribunales, dice: “Los tribunales garantizarán el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencia que manifieste lo contrario”.

Y qué dijimos: —consecuentemente— “no corresponde a las Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier manera referirse a él —parámetro de control constitucional, —pareciera que estamos hablando del control de regularidad—, pero luego dijimos—: no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado mexicano, se traduciría en el detrimento de tales derechos”.

“Habida cuenta que tal situación podría generar un sistema verdaderamente complejo en el que sea cada Constitución local la que defina su propio sistema de control del parámetro de

regularidad de la Constitución Federal, generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta ese ejercicio jurisdiccional”.

Entonces, estábamos hablando de los medios de control, instrumentos de control del bloque, no de la substancia del bloque, aunque —incluyéndome— hay otros párrafos como los leyó el Ministro Pérez Dayán, donde pareciera que estábamos hablando del bloque, que dio lugar a votos particulares o concurrentes.

Entonces, si me permiten, únicamente introducir éstos y los demás precedentes, pero no para separarnos, sino explicar en qué contexto fueron emitidos, y así, para futuro tendríamos ya —más el precedente del día de hoy— una armonización en los precedentes de la Suprema Corte; insisto, no estoy proponiendo separarnos, sino traerlos al engrose y leerlos de esta manera. Esa sería la propuesta, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Entonces, someteríamos a votación la propuesta con las argumentaciones que cada quien dio; y con el agregado que ahora propone el señor Ministro ponente de unos precedentes que ha mencionado. ¿Están de acuerdo? Vamos a tomar votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado, reservándome el derecho a emitir un voto concurrente una vez que haya visto el engrose.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Estoy en contra de la manera en que se lleva a cabo el estudio; creo que, tanto el planteamiento de la Procuraduría como la forma en la que está concebido nuestro sistema federal nos lleva a tener que entender estos problemas en clave competencial; al final de cuentas, llego a la misma conclusión que el Ministro Laynez en su proyecto, pero por razones diametralmente diferentes. Creo que esa es la manera en la que debiéramos abordar estos temas, lo cual haré valer en un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy de acuerdo con el sentido, como acabo de manifestar en mi participación, me apartaría de todas las consideraciones porque llego a ese sentido con una interpretación totalmente diferente; y yéndome más también al aspecto competencial; pero, además, estableciendo que no se pueden crear derechos distintos en las constituciones locales, distintos de los ya establecidos en la Constitución y en los tratados. Solamente se pueden reglamentar o ampliar y, en todo caso, si se definen, tienen que ser acordes con la Constitución y los tratados.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el sentido, separándome de consideraciones, y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto, separándome de algunas consideraciones, y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En los mismos términos.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estaría con el sentido del proyecto, estaría de acuerdo –concretamente– con los párrafos 61 a 64, y me apartaría de diversas consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Estoy a favor del sentido en la lógica de que resulta infundado el concepto de invalidez planteado por la accionante; hay competencia para la Ciudad de México, y esto me parece que hay que leerlo también desde una lógica competencial atada a los límites que plantea la propia Constitución y nuestros precedentes; en ese sentido, me aparto de las consideraciones del proyecto respecto de estos temas.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado al coincidir –precisamente– con esas modificaciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** También con el proyecto modificado, estableciendo mi coincidencia con lo infundado, que son los conceptos de invalidez, pero con una interpretación diversa del artículo 122 constitucional, como lo expliqué en mi exposición.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor del sentido de la propuesta modificada, con las siguientes particularidades: el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Cossío Díaz, por razones diferentes y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Luna Ramos en contra de consideraciones y con precisiones sobre el alcance de la competencia de la Ciudad de México para regular lo relativo a los derechos humanos; el señor Ministro Franco González Salas en contra de consideraciones, con

anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, y anuncia votos concurrente, al igual que el señor Pardo Rebolledo; la señora Ministra Piña Hernández a favor de las consideraciones de los párrafos 61 a 64, y en contra del resto de consideraciones; el señor Ministro Medina Mora, precisiones en cuanto al alcance de la competencia respectiva y en contra de consideraciones; y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, con interpretación diversa, y anuncio de voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. **CON ESO QUEDA APROBADA ESTA PARTE DE LA PROPUESTA, CON LA VOTACIÓN SEÑALADA Y CON LOS VOTOS QUE SE GENERARÁN POR LOS SEÑORES MINISTROS QUE ASÍ LO CONSIDEREN.**

Si es tan amable, señor Ministro Laynez, continuamos con la presentación, por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** El apartado B, son las impugnaciones relacionadas con la invasión de competencias, que refiere la accionante en este apartado.

Una vez aprobado, en este caso, que la Ciudad de México puede establecer este catálogo, iniciamos el estudio de la impugnación concreta que se hizo a cada uno de estos derechos y, toda vez que también ya votamos que uno de los límites es –precisamente– el Estado federal y el sistema competencial.

Voy a ser muy breve, señor Ministro Presidente, con esta instrucción porque creo importante explicar cuál fue la metodología

o la lógica que está siguiendo el proyecto como propuesta para declarar válidas o inválidas las argumentaciones o la validez de estos derechos.

Todos sabemos que el federalismo en México –el sistema federal– se ha vuelto –por decir lo menos– extremadamente complejo, que se ha visto inmerso en un movimiento en los últimos años excesivamente centralizador, con diferentes arreglos constitucionales en la manera en que se regulan las distintas materias en la Constitución.

Ese federalismo –digamos– inicial, que nos hablaba de facultades expresas e implícitas para el sistema federal, aunque las implícitas rara vez se utilizaron por el Estado, toda vez que en el régimen o en el pasado, pues era mucho más fácil modificar la Constitución que interpretar que la Federación tenía tal o cual facultad, pero teníamos el régimen de facultades exclusivas de la Federación, expresas o implícitas.

Y luego, aplica el sistema residual del artículo 124 y las prohibiciones específicas en el artículo 117 y el artículo 118 para los Estados; agregaría las facultades concurrentes que –discrecionalmente así, arbitrariamente– he llamado de primera generación porque sólo eran cuatro: educación, salud, medio ambiente y asentamientos humanos, y ese era –digamos– el marco constitucional que llevaban al juzgador a analizar una invasión de competencias con este marco, pero –como lo señalaba– este marco se ha vuelto muy complejo y ha dificultado la interpretación del mismo, porque a estos concurrentes se han agregado –digamos– facultades de la segunda generación:

turismo, cultura física y deporte, pesca, víctimas y electoral; y después se agregaron las coordinadas donde no estamos propiamente en un reparto de competencia, sino en una coordinación, en materias fiscal, y seguridad pública, cultura y protección civil.

Después, la legislación única en el que el Congreso emite una regulación que todos deben aplicar, desde luego, ya existía la materia laboral; lo tenemos ahora en proceso penal, ejecución de penas, justicia de adolescentes, procesal, civil y familiar; y después, leyes que crean sistemas, que coordinan acciones, no son totalmente distributivas pero que tratan de crear sistemas con leyes generales, como de transparencias y de anticorrupción.

Después, las leyes de armonización más recientes, donde se sientan las bases de determinadas materias aplicables para los tres niveles de gobierno: contabilidad, disciplina financiera, registros públicos, etcétera; en fin, el sistema federal se ha vuelto complejo porque, además, cada una de estas categorías lleva una lógica distinta, y la explicación que nos va dando el Constituyente Permanente obedece a distintos objetivos y tiene una racionalidad distinta; por eso, lo tenemos que ver siempre en caso por caso.

Lo que el proyecto propone es que se tiene que tomar –tomando en cuenta estas especificidades, y en ánimo o con el objetivo de respetar este régimen competencial– en cuenta cuando únicamente la facultad en favor de la Federación sea clara y contundente; cuando se permita un margen de interpretación, el proyecto propone una cierta deferencia interpretativa hacia los Estados, hacia las entidades federativas y, en este caso, hacia la

Ciudad de México para la regulación de estos temas; por ejemplo, excluimos el que, por la denominación de una ley o la amplitud de una materia, salubridad general, donde –lógicamente– regulada, además, en una legislación secundaria puede entrar absolutamente todo, o ciencia y tecnología o migración; por eso, se propone que esta competencia tenga que ser clara, contundente en favor de la legislatura, y cuando no pueda tenerse esta especie –le llamo– de deferencia para las entidades federativas. Y es así como está construido el proyecto, desde luego, es una propuesta y tendremos que analizar –como ya lo dije– punto por punto.

Siendo esta la explicación, entendería que entraríamos al primer punto. La primera impugnación es el artículo 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio de la Constitución, ese artículo dice expresamente: “A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.”

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

Los argumentos de la Procuraduría General de la República son que el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar en materia de salubridad general y las autoridades federales las

encargadas de regular los estupefacientes, conforme a la Ley General de Salud.

En el proyecto se considera que tiene razón la Procuraduría en considerar que –efectivamente– la regulación de estupefacientes, conforme a la ley general, es exclusiva de la Federación; sin embargo, consideramos que la Asamblea Constituyente no interfirió, en este caso, con las atribuciones federales, ya que el artículo 7 no realizó una función prescriptiva sobre la forma y términos en que deben prestarse los servicios relacionados con estupefacientes, sino que reconoce y remite a los contenidos de la legislación aplicable, que no es otra sino la federal, además de que el artículo transitorio impugnado condiciona la entrada en vigor a lo que disponga la ley federal; en este sentido, el ejercicio normativo podría ser innecesario, pero no inconstitucional. Quisiera ser muy breve para permitir mejor el debate. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Tiene la palabra el señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Me atreví a solicitar esta participación, en tanto estaba sujeta a la determinación que este Alto Tribunal alcanzara en función del capítulo que se votó y en la forma en que fue aprobado, y esto lo hago –precisamente– porque en la inicial exposición del señor Ministro ponente nos expresó que la temática, por abordar, comprendía inicialmente un esquema de carácter general, y luego, si éste era –de alguna manera– solventado, –como el propio proyecto lo proponía– pasar –como

muchas de las intervenciones sugirieron– al examen específico de lo que denominado “CARTA DE DERECHOS”, pudiera llevarnos a entender si los argumentos de invalidez demuestran o no un desbordamiento, una incompetencia o cualquier otra razón de invalidez de estos derechos.

Reitero que la decisión tomada por este órgano jurisdiccional, que se orienta en el sentido de que esta posibilidad deriva ya del artículo 124, ya del artículo 122 pero, finalmente, –en palabras de la señora Ministra Luna– es factible –y eso creo que es muy conveniente resaltar–, la propia mecánica del proyecto nos lleva artículo por artículo de los cuestionados, comenzando con el 9.

Mi interés es sólo destacar, si es que este Alto Tribunal decidiera o no abordar esta cuestión, en tanto la acción de inconstitucionalidad es genérica, esto es, abstracta, la posibilidad de analizar el artículo 4. Si ustedes llegaran a considerar que esto no debe ser motivo de pronunciamiento, por lo menos tendré la tranquilidad de haberlo expresado así, y reitero que lo hago en este momento porque el proyecto no lo atiende porque no fue hecho valer, pero la mecánica de la acción de inconstitucionalidad lo permite. Si ustedes decidieran reservar este tema para después o –incluso, como se los dije– no tocarlo, lo que más me importaría sería resaltarlo.

Comienzo por decir: –y de manera muy breve, aterrizaré mi conclusión– aquí se estableció la posibilidad factible de que se introduzcan derechos a través de una disposición habilitante como –para mí– lo es el artículo 122.

Si analizan el conjunto de iniciativas que dio lugar a la reforma del artículo 122 y, en general, a la reforma global de la Ciudad de México, en ninguna de ellas se dio una explicación de por qué introducir al artículo 122, la redacción del segundo párrafo de la fracción I, ¿por qué la Constitución Política de la Ciudad de México pudiera reconocer derechos humanos?, ninguna de las iniciativas lo contempló, ¿en dónde surgió? En la discusión misma en el Senado y ¿por qué surgió?, recojo dos participaciones previas a que ésta cristalizara en la propia iniciativa, que luego, en forma de dictamen, se llevó a la Cámara de Diputados, y con la que corrió la suerte constitucional de ser aprobada por las entidades federativas.

Una de ellas dijo: es conveniente establecer un principio de progresividad y no regresividad en materia derechos humanos, me parece fundamental que los derechos humanos que hemos conquistado en la Ciudad de México no puedan tener ningún tipo de retroceso, al contrario, debemos ampliarlos para quienes vivimos y disfrutamos de esta ciudad; –una de las participaciones– segunda y muy clarificadora, en el sentido que aquí se trata descubrir: “El Distrito Federal y la Asamblea Legislativa han configurado una serie de reformas importantes, garantistas que tienen que seguir preservándose, por mencionar algunas, solamente –me referiré a éstas, coinciden con las que aquí se acaban de señalar– Me parece que esos avances importantes – continúa la cita– que se tienen en la legislación del Distrito Federal tienen que quedar inscritos en función de lo que determina este artículo 122 de la Constitución, para que no haya una regresión en lo que se ha logrado”, ¿cuál fue la voluntad de quienes discutieron este proyecto? Tratar de incorporar los avances que en materia local, a través de la Asamblea, se habían obtenido en derechos

humanos, elevados al texto constitucional de la Constitución de la Ciudad de México, permitidos con la adición al 122 de la Constitución Federal. Ninguna otra explicación hay en todo el proceso legislativo de por qué el 122 constitucional incorporó esta disposición que tanto nos hizo meditar.

No es ninguna otra que decir: todo aquel conjunto de derechos que por vía local la Asamblea consiguió, colóquenlos en la Constitución Política de la Ciudad de México. Es por ello que aparece esta disposición en el artículo 122 constitucional y, a partir de esto, genera lo que –para mí– es una competencia específica que justifica y fundamenta lo hecho por el Constituyente de la Ciudad de México; efectivamente, lo hizo el Constituyente de la Ciudad de México; sin embargo, en mi concepto, lo desbordó.

Para nosotros ha quedado claro que es esta voluntad del Constituyente federal entregar al Constituyente de la Ciudad de México, en la elaboración de la Constitución, la del reconocer derechos humanos, ampliarlos, no desbordarlos, no redefinirlos, no bloquearlos, no limitarlos, por eso es que la discusión terminó en lo que aquí decidimos.

¿Qué dice el artículo 4, apartado A, numeral 1? “En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, –no lo dudamos– en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, –tampoco lo dudamos– en esta Constitución –ya lo resolvimos– y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.” Aquí, el Constituyente de la Ciudad de México, entendiendo

que los derechos humanos y garantías de las personas son los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados y en esta Constitución, agregó las normas locales, esto es, cualquiera otra que derive de la Asamblea Legislativa –antes de ser Congreso de la Ciudad de México–, creo que esta posibilidad justificada y aceptada, y ahora –incluso– por una decisión de este Alto Tribunal, en tanto se quiere revisar punto por punto de la forma en que se ejecutó esta facultad, fue desbordada; para mí, es inconstitucional haber abierto el catálogo de derechos humanos no sólo a lo que dice la Constitución Federal, no sólo a lo que dicen los tratados internacionales, no sólo a lo que dice la Constitución de la Ciudad de México, sino también a las leyes locales. Este es un desbordamiento que me parece patente, y creo en la obligación constitucional que me corresponde desde esta posición, era –por lo menos– importante destacarlo; insisto, ya será voluntad de este Tribunal Pleno si quisiera o no abordar oficiosamente este tema. No hay un solo punto en el que pudiera tratarse; si ustedes consideraran que, luego de analizar punto por punto, cada uno de los artículos que aquí se dan pudiéramos revisarlo, en la eventualidad de que así lo fuera, qué bueno, en la circunstancia que no lo fuera, era –para mí– importante destacar éste, que me parece un desbordamiento del Constituyente de la Ciudad de México. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Antes de dar la palabra a los señores Ministros que me la han pedido, el Ministro Laynez quiere hacer una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Únicamente para tratar de dar dirección a la discusión. No validamos todo lo que estuviera artículo por artículo en el capítulo de derechos, por eso precisamos muy bien la respuesta a la pregunta que se hizo, porque la impugnación de la Procuraduría tenía que ver con una cuestión competencial; es decir, no puedes establecer eso, le dijimos: sí se puede; pero —incluso— cuidamos muy bien no de decir: y, por lo tanto, del 4 al 14 es válido; no, serán objeto de impugnación en un futuro, podrán ser objeto de impugnación en momento.

Lo que sugeriría es entrar a las impugnaciones concretas de los artículos impugnados, sin demérito de que si alguien de las Ministras o de los Ministros consideran que, por extensión, luego veamos artículos impugnados, pero que también deben analizarse, lo podemos hacer. Esa sería la aclaración que quería hacer. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor Ministro Presidente, en el punto anterior,— por eso quise explicitar mi voto—, me parece que la mayoría —si no cuento mal, fuimos seis— nos expresamos por una condición competencial, y me parece que esto hace una enorme diferencia acerca de cómo nos vamos a pronunciar en el asunto. En este caso concreto, el artículo 9 —por eso lo dejé, para verlo aquí— creo que es —precisamente— donde se advierte la situación.

Nos explicaba el señor Ministro Laynez —y con mucha claridad— que el artículo 9 determina que se trata de una competencia federal, pero como esa competencia federal no se ve afectada en tanto son regulaciones de segundo término, etcétera, no se produce la invalidez.

Creo entonces que es importante, para no ir “jaloneándonos” en este sentido a lo largo de los 67 temas que nos quedan por revisar, que definamos cuál va a ser la metodología. Entiendo que la posición del proyecto de los derechos de los derechos o la totalidad de la totalidad, es una posición que sólo tiene tres votos. Creo que la posición de las competencias tiene seis votos, y se me va a decir: bueno, pues cada quien que vote como quiera —eso está bien, y así lo haremos con seguridad— pero, más allá de eso, queda una condición de cuáles son las razones, no sólo para este asunto, sino en la condición de precedente que van a sustentar estos mismos elementos. Entonces, me explico respecto de este caso concreto, dejando esto, que me parece que es una definición a tratar.

El artículo 9, apartado D, numeral 7, dice: “A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa índica y americana o mariguana, y sus derivados, de conformidad con la Constitución y la legislación aplicable”.

El artículo 73 —lo sabemos— en la fracción XVI, establece que la salubridad general de la República es una competencia de carácter federal. Entonces, aquí se presenta un problema importante, el Congreso Constituyente de la Ciudad de México tomó tres cuestiones: uso médico y terapéutico y después

estableció cuatro sustancias vinculadas —voy a hablar así genéricamente —entiendo que hay diferencias importantes, con la marihuana. Entonces, ¿o tiene la Federación la facultad de establecer estas competencias o no la tiene?

Ahora bien, si se me dijera: no, es que la tiene también la Ciudad de México; entonces, se presenta un problema importante ¿por qué únicamente se le permitirá el uso médico y terapéutico y no el uso lúdico u otro tipo de restricciones? Entonces, si la Federación tiene la competencia, no la tiene la Ciudad de México. Si la Ciudad de México tiene la competencia, me parece que es subinclusiva de las condiciones en las cuales se puede utilizar estas sustancias, no sólo en su uso médico y no sólo en el uso terapéutico, hay otro tipo de consideraciones que hemos establecido en la Primera Sala —no viene al caso para efectos de esta condición establecer—, pero me parece que debiéramos tomar un momento para que se definiera cuál es la condición que va a quedar en la primera parte, en lo que le llamé el proyecto “el apartado A”, cuáles son las razones; insisto, creo que somos seis —al menos— de la votación clara que nos gustaría que las razones primordiales del proyecto, pueden ser en la condición de un engrose, no se trata de tener esta cuestión en este momento, fuera esta situación, y no la idea de: primero construyamos el derecho, y luego veamos su relación con el sistema federal, primero definamos sistema federal y después veamos su relación.

Insisto, creo que esta es la posición mayoritaria, y siendo mayoritaria debiera prevalecer, lo dejo como una pregunta, pero en esta parte no estoy de acuerdo, no tiene competencia la Ciudad de México, sólo la Federación; y si tiene la competencia la Ciudad

de México, me parece que su artículo 9, de protección, es subinclusivo, tiene condiciones médicas, terapéuticas y sólo determinadas modalidades. Si efectivamente tiene esa competencia, bueno, que regule una condición equitativa y en una condición amplia y no haciendo estas diferenciaciones, pero creo que debiéramos, primero, ponernos de acuerdo en esta situación de cómo el proyecto, —e insisto— no estoy pretendiendo que se haga ahora, tampoco estoy pidiendo que se detenga, simplemente que se nos diga, vamos a estar varias sesiones aquí, metidos en este asunto, creo que se podrían ir haciendo las adecuaciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Antes de darle la palabra al señor Ministro Gutiérrez, el señor Ministro Laynez también pidió la intervención.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** También con ánimo de facilitar la discusión. Este apartado B y sus impugnaciones relacionadas con invasión de competencias, aquí vamos a competencias en contraste con la Constitución; la Procuraduría separó también totalmente en su acción de inconstitucionalidad, la parte conceptual que ya vimos y dijo: ahora entro, independientemente si pudiera, esto invade competencias; entonces creo que no es necesario revisitar nada, sugeriría, esto va como régimen competencial.

Entonces, la propuesta se hace en el sentido de: es federal totalmente, no puede, lo hizo, se dio o no; que es el primer límite que fijamos, para no tener que revisitar ningún tema. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Comparto parcialmente la propuesta del proyecto; en mi opinión, en contra de lo propuesto en la consulta, debe declararse la invalidez de la porción normativa, consistente en “médico y terapéutico”. Mi voto entonces, será por la validez del resto del artículo 9, apartado D, numeral 7, de la Constitución local para quedar: “A toda persona se le permitirá el uso [...] de la cannabis sativa índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable”.

Las razones de mi posición son las siguientes. Considero que debe declararse la invalidez del fragmento normativo “médico y terapéutico” porque este uso específico de las mencionadas sustancias ha sido regulado en la Ley General de Salud, con el propósito de remover de los Estados su reglamentación. Esto imposibilita a las entidades federativas no sólo a regular cualquier cuestión relacionada con dicha cuestión —valga la redundancia—, sino que incluso carecerían de competencia para replicar literalmente el texto de la ley general.

En la Ley General de Salud, artículo 3º establece que “En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: [...] XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia”; el artículo 234 de la misma ley precisa que: “Para los efectos de esta Ley, se

consideran estupefacientes: [...] CANNABIS sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas”. Y, finalmente, el artículo 13, apartado A, fracción II, establece que ese ámbito de salubridad general corresponde a la Federación y no a los Estados.

Ahora bien, cabría la pregunta de si los Estados retienen alguna competencia residual para regular el uso médico de la cannabis, siempre que lo hagan de una forma respetuosa lo previsto en la ley general.

En mi opinión, sin embargo, esa interrogante debe resolverse en sentido negativo porque el artículo 235 establece que todas las actividades relacionadas con dicha sustancia, deben entenderse sujetas a la referida ley, estableciendo que: “La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o cualquier producto que los contenga queda sujeto a: I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.”

Por lo tanto, todos los usos posibles de las sustancias son materia de reglamentación de la ley general, y su regulación se hace reservado a la Federación; por tanto, es irrelevante que las normas impugnadas reconozcan el derecho al uso médico de la cannabis, precisando que tal cuestión queda condicionada por lo dispuesto en las leyes aplicables. La asamblea constituyente local carece de competencia para replicar lo previsto en esas leyes.

Ahora bien, me parece que no todos los hábitos de la conducta humana relacionados con la referida sustancia deben estar proscritos por su regulación en los Estados; en realidad, lo único que tiene reservado la Federación es la regulación en materia de estupefacientes cuando tengan una conexión con la salubridad. De esta manera, lo establecido en el citado artículo 235 de la Ley General de Salud, debe ser interpretado a la luz de la materia que reserva al Congreso de la Unión y no con otras; en otras palabras, si bien la Ley General de Salud pretende abarcar toda la regulación de cualquier acto relacionado con estupefacientes, esto debe interpretarse a la luz de los alcances de la propia legislación, los efectos que tales actos o sustancias puedan tener en la salubridad.

Dicho lo anterior y tomando en cuenta el propio arreglo competencial de la Ley General de Salud, se estima que, con fundamento en el artículo 124 de la Constitución Federal, las entidades federativas tienen competencia para regular todo lo relativo a estupefacientes que no se relacione de manera directa o indirecta con la salubridad, siempre y cuando no se frustren los mandatos de la Ley General de Salud. Así, existe lo que puede denominarse un reductor residual de competencia para las entidades federativas en torno a los actos relacionados con estupefacientes como la marihuana.

Bajo esta lógica, se estima que el precepto impugnado supera un examen de regularidad constitucional, ya que, una vez que sea expulsado del ordenamiento jurídico el vocablo “médico y terapéutico”, su objetivo es el reconocimiento del derecho al consumo de la cannabis o marihuana en los espacios del

quehacer humano donde la Ciudad de México tiene competencias para regular el desarrollo del derecho humano a la intimidad o el libre desarrollo de la personalidad, cuando dicho consumo no afecte o se relacione con la salud pública.

El reconocimiento del derecho al consumo lúdico de la marihuana, cuando no tiene repercusiones sociales evidentes, realizado en el ámbito de intimidad, se establece por la Primera Sala de esta Suprema Corte y por la Segunda Sala de la Suprema Corte, como una modalidad del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad y de intimidad; al resolver el amparo en revisión 237/2014, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince, asunto en el cual derivó la tesis de rubro: “INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD.”

Por lo tanto, si la referida modalidad lúdica de la marihuana escapa al ámbito de salubridad pública y conforma una vertiente de un derecho humano, se deben reconocer competencias a la Ciudad de México para desarrollar su contenido; además, la norma reclamada no frustra o contradice el contenido de la ley general, pues –precisamente– condiciona el derecho concedido a la Constitución y a la legislación aplicable; en otras palabras, debe entenderse que este ejercicio de competencia tendrá efectos únicamente en los ámbitos de competencia de las entidades federativas, valorando que la norma reclamada no incide de manera directa o indirecta en la normatividad de la Ley General de Salud ni frustra sus contenidos, ya que la prerrogativa se sujeta a la legislación aplicable como la Ley General de Salud.

Por estas razones, habiendo suscrito la premisa del proyecto de que los Estados tienen competencia para ampliar y desarrollar derechos humanos cuando no supriman su contenido esencial, siempre y cuando no invadan un ámbito materia exclusiva de la Federación y no nulifiquen la eficacia normativa de otro derecho, mi voto es por la validez de la norma impugnada, con la supresión por inconstitucional, de la porción normativa: “médico y terapéutico”. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, quisiera referirme a lo que manifestó el Ministro Cossío.

Con mucho cuidado, quiero señalar que no se trata de revisitar nada, simplemente de disectar cuál fue el sentido mayoritario del voto en las consideraciones que nos llevaron a coincidir con el proyecto en el sentido de que el argumento del accionante resultaba infundado; creo que hay una mayoría en el sentido competencial, no sé si esto sea posible abordarlo en engrose, pero –digamos– creo que, aunque –con toda claridad– el Ministro ponente señala que este apartado se refiere exclusivamente a temas competenciales –y en eso convengo–, desde luego esta primera idea permea en el análisis de los sesenta temas que tenemos frente a nosotros; con mucho cuidado y respeto para el ponente, eso me parece que es el punto central.

En el tema concreto, he escuchado con atención lo que ha dicho el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, y me parece que es difícil abstraer el desarrollo conceptual y jurisdiccional jurisprudencial de esto, relacionado con el libre desarrollo de la personalidad, de lo que se aborda en el apartado, que es el derecho o la posibilidad de la competencia para regular salubridad. La ley general, desde luego, admite –ahora– un uso terapéutico de los psicoactivos de esta sustancia, no de las sustancias en sí.

Es curioso cómo la propia Constitución de la Ciudad, en el quinto transitorio –que también está impugnado–, señala que estas disposiciones entrarán en vigor cuando se modifique la ley general; en esta lógica puedo pensar que tal vez no sea muy afortunado el abordamiento que hace la Constitución Política de la Ciudad de México, porque –obviamente– es la ley general, que es competencia exclusiva de la Federación, la que va a definir cuándo y cómo se pueden utilizar estas sustancias; convengo con el Ministro Gutiérrez de que la distinción entre médico y terapéutico –el cuál hace la ley– respecto de los psicoactivos y la podrá hacer o no; claro, están los precedentes de la Primera Sala y un precedente –que sólo aborda un aspecto de esto– de la Segunda Sala, que terminará eventualmente visitando este asunto de frente y viendo si hay un tema que amerita que el Congreso revise este asunto como lo hemos planteado –me parece– en las dos Salas.

Sobre esta base, la reglamentación de los artículos impugnados es desafortunada, está sujeta a la ley general, está sujeta a cuando entre en vigor, en su caso, lo que señala la ley federal, eso no me parece que sea inconstitucional, podría obviarse, no creo

que la Ciudad de México tenga competencia para legislar en materia de salud y salubridad general, pero no me parece que, siendo desafortunada, sea inconstitucional.

He dicho en otras intervenciones, en otros temas, que no todo lo impertinente es inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señores Ministros está a su consideración. ¿No hay observaciones? Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que, efectivamente, como lo han mencionado los dos Ministros que me antecedieron, parte de la discusión o el debate respecto del apartado anterior era el enfoque que debería preferirse.

También tengo la impresión de que hubo una mayoría respecto al enfoque preferentemente competencial; porque esto, efectivamente, es la base para que, a partir de ahora, –como lo mencioné, y viendo caso por caso las impugnaciones–, pudiera abordar cada quien la porción que considera debe tomar en relación a los puntos concretos que se desarrollan; entonces, creo que esto, si el señor Ministro ponente nos lo quiere aclarar, porque veo que tiene una tarjeta en la mano, pues sería conveniente para todos nosotros, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias. Ministro Presidente, voy a leer el concepto de violación. Décimo sexto. Con la emisión de los artículos 9, apartado D, numeral 7 y quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México, se invade “a esfera de competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, específicamente, aspectos concernientes al uso médico y terapéutico del cannabis sativa, indica, americana o mariguana y sus derivados, así como el inicio de la vigencia de tal disposición.

Conforme al estudio realizado en el apartado que antecede —dice la PGR— el parámetro de regularidad constitucional en el presente concepto lo conforma el artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución. Derecho a la salud y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de salud y salubridad general.

Definamos si conforme a esto se viola la competencia de la Federación para legislar o para abordar este tema, sin entrar si está o no ampliando derechos, o sea, simplemente este capítulo son impugnaciones competenciales.

Nos corresponde ver lo que está planteando la accionante y es lo que propone el proyecto: que analicemos si, a la luz de la Constitución y de la ley general, se viola la competencia de la Federación en la materia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Lamento no haberme dado a entender. Creo que la preocupación que tenemos es sobre las argumentaciones que van a sostener el apartado A.

En el apartado A, básicamente se está manteniendo en el anterior, en el punto específico general, la metodología de análisis. Insisto, podría decir todo el tiempo, pues por competencia o por lo que fuera, pero me parece importante, toda vez que se tratan de acciones cuyos argumentos generan obligatoriedad y no una condición jurisprudencial, esa cuestión que se precisara.

Insisto, creo que la mayoría, en el apartado A, sostuvimos que esto debía analizarse competencialmente; quedará raro, entonces, un proyecto en el que la mayoría de nosotros dijimos que el análisis era competencial; el proyecto sostiene un punto de partida y es el que prevalece, sino para el análisis individualizado de las competencias —como muy bien lo acaba de señalar el señor Ministro Laynez al leernos el concepto de invalidez— si como —voy a ponerlo así— teoría general del propio proyecto. Creo que eso es a lo que nos estábamos refiriendo. Nada más eso.

La cuestión —insisto— no se trata de pedir ahora que se nos quite, simple y sencillamente que se entienda que esas razones que están contenidas no tienen un respaldo mayoritario por parte de —al menos— seis de los integrantes de este Tribunal.

Esta era la cuestión, por eso no quería hacer una discusión sobre la misma, simplemente que se quedaran todas estas reservas para que no prevalezcan después en el propio proyecto o en el caso de su engrose. Era todo.

Y tiene toda la razón el Ministro Laynez, a partir de aquí vamos a ir competencialmente avanzando conforme a un criterio de competencias, en ese no tengo problema, ya me pronuncié, ya se pronunciaron varios, cómo estamos viendo el sentido de las competencias, pero creo que es esta reflexión sobre el apartado A y esta forma de construir una teoría general de aproximación al fenómeno, era toda la cuestión, señor Ministro Presidente, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Está, entonces, a su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Señora Ministra Piña. Perdón, creo que el señor Ministro Franco formuló una pregunta, interrumpió su razonamiento, y si es tan amable, señora Ministra, que el señor Ministro complete su idea.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Considero que, en este caso, enfrentamos un problema específico de competencia —como aquí se ha dicho— pero, adicionalmente, un problema de si una entidad federativa, en el caso la Ciudad de México, aun con la autorización del 122, que no hemos —digamos— definido propiamente, pero que existiría la posibilidad de interpretarlo ampliamente, puede en un caso en donde es claramente competencia de la Federación, como es expedir la Ley General de Salud, establecer un caso hipotético a futuro.

Porque —por ejemplo— fue muy interesante la intervención del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena —desde mi punto de vista—; sin embargo, pensé que íbamos a invalidar una porción normativa

de un precepto que está sujeto a otro que no existe en la realidad, me parece que esto es complicado. Y, por estas razones, me inclinaría a invalidar este precepto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por esas razones, más allá de la competencia.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Sí señor, bueno, que se basan en la competencia, no esencialmente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero por el condicionamiento a otra norma.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón, señor Ministro Presidente, aclaro, no quería abundar más para dejar que el debate fluya, me he posicionado –ustedes lo recordarán– en diversas ocasiones que, cuando simplemente se repite un precepto, eso no lo torna inconstitucional, puesto que –en mi opinión– no se está invadiendo la competencia, hay un criterio mayoritario en contra del que sostengo y así lo he respetado, por eso no quise abundar en esto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera nada más aclarar mi posicionamiento. Hemos discutido y debatido mucho en la Primera Sala los alcances del derecho al libre desarrollo de la personalidad, y hemos establecido el libre desarrollo de la

personalidad como un parámetro de control constitucional, tan lo hemos hecho que hemos declarado inconstitucional artículos de la Ley General de Salud.

Esos artículos de la Ley General de Salud –que ya hemos declarado inconstitucional– no pueden ser parámetros de control constitucional de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque ya los declaramos inconstitucionales, por lo menos ya los hemos estudiado, ya los hemos votado y ya los declaramos inconstitucionales por ser –como dijo el Ministro Cossío– sobreinclusivos.

Entonces, aquí tenemos una norma en la Constitución Política de la Ciudad de México, cuya redacción es subinclusiva, entonces ¿cómo logramos esa regularidad constitucional? Tomando el parámetro de control, –desde mi punto de vista– de libre desarrollo de la personalidad y contrastándolo con la norma del texto de la Ciudad de México.

Esa regularidad constitucional –desde mi punto de vista– se logra expulsando las porciones que la vuelven subinclusiva porque, si no, tendríamos la particularidad de que una norma de la Constitución Política de la Ciudad de México está generando una restricción a un derecho que ya hemos reconocido como constitucional, y si usamos la ley de salud como parámetro de Constitución, vamos a usar –precisamente– los artículos de la ley de salud que hemos declarado inconstitucionales; entonces, tenemos un parámetro de control inconstitucional, ya declarado –por lo menos, por la Primera Sala– y en un asunto –tengo entendido– por la Segunda Sala, ese es básicamente mi

planteamiento. Espero no haber confundido más mi propuesta inicial. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En el inicio del apartado B, nos vuelve a decir que éste no va a ser un análisis de competencias tradicional, sino que va a estar en función de la materia de las materias, que son los derechos humanos, y que, en ese sentido, se va a ir realizando de esta manera. Me apartaría del apartado B por todas las razones que lo forman.

Ahora, lo que se está presentado, y no es una cuestión menor a partir de lo que señaló el Ministro Gutiérrez, son dos cuestiones; nosotros partimos, como primera cuestión, de si los órganos eran competentes para legislar sobre derechos humanos. La conclusión a la que llegó la mayoría es que se tendría que ver en función de su competencia para legislar.

Entonces, estamos en un doble plano, no toda la regla en sí va a ser un derecho humano, puede estar que subyace en la regla; ejemplo: no se puede decir que como derecho humano, toda persona tiene derecho a fumar marihuana; ese no es el derecho humano, el derecho humano que subyace y que se ha pronunciado en la Primera Sala es el de libre desarrollo de la personalidad, pero ¿puede legislar, en tratándose de libre desarrollo de la personalidad? Sí puede ¿en dónde? En las materias de su competencia.

Lo que está diciendo el proyecto —porque así se acotó en la primera parte la materia de la competencia, atendiendo al federalismo— y parte de la competencia, dice: es una competencia exclusiva de la Federación, pero es válido ¿por qué?, y hace una interpretación —a mi juicio— conforme porque remite a las condiciones de la materia que se disponga en la Constitución y en la legislación aplicable, y concluye diciendo que esa legislación aplicable es la Ley General de Salud; por lo tanto, está replicando lo que dice la Ley General de Salud. Ese es el esquema del proyecto. ¿Sí?

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Sí.

(EN ESTE MOMENTO SALE DEL SALÓN DE PLENOS EL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Entonces, por eso planteaba desde ayer que tendríamos que retomar en función —ya estamos la mayoría de acuerdo o por lo menos ese era mi esquema para analizar el asunto— de competencias, y creo que tenemos muy claras las residuales y las concurrentes.

La última precisión que dije, en función de las exclusivas; en sí, el hecho de esta interpretación conforme de replicar a la legislación aplicable, que el proyecto lo toma como ley general, y que al condicionar a la ley general, por eso no es inconstitucional, porque lo remite a esa ley, o bien con el criterio que ha tomado el Pleno en muchos precedentes, en el sentido de que ni siquiera puede legislar al respecto ni remitir a la ley general a constituir una ley general.

Ahora, lo que está planteando el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena es otra cuestión. Aquí es: podría decir que, efectivamente, es inconstitucional en función de los precedentes de la Primera Sala, porque no permite el uso lúdico, pero tendríamos que partir primero de si son competentes las entidades federativas para legislar al respecto; si no son competentes, entonces no sólo el hecho de quitarle “médico y “terapéutico con eso ya va a ser constitucional o válida la norma, porque se está rompiendo la competencia.

Por eso, como presupuesto para analizar la validez, en primer lugar, sería la competencia. Estoy de acuerdo porque así me he pronunciado en la Primera Sala, en función del libre desarrollo de la personalidad está permitido el uso lúdico de la marihuana.

Ahora, ¿quién puede autorizarlo, una autoridad que no es competente? Esas porciones normativas que le quitaríamos, quedaría una norma dictada por autoridad incompetente porque son facultades exclusivas de la Federación.

Nada más lo señalo en función de que va ligado el apartado A, con el apartado B. La entrada del apartado B no la comparto en sus términos, desde ayer precisé cómo iba a ser mi estudio, y –precisamente– en este tipo de normas era donde se nos iba a presentar el problema, no en las concurrentes ni en las residuales, en este tipo de normas de facultad exclusiva de la Federación, y aquí era donde teníamos que decidir si replicaba el hecho de mandarla a una legislación, sin que la Constitución precise cuál, nada más desde la legislación aplicable, el hecho de replicar y

remitir y nosotros interpretamos, en el quinto transitorio dice la legislación aplicable, la Ley General de Salud.

Ya con eso en remitir y, por eso hizo alusión el Ministro Franco que siempre se ha pronunciado en el sentido de que pueden replicar y que eso no es legislar. Este es el problema de la norma. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Está a su consideración, entonces, señores Ministros. ¿No hay más participaciones? Pasaríamos entonces a tomar la votación, espero al señor Ministro Zaldívar, por si quiere participar. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Nada más volviendo a lo que ya se había mencionado con anticipación del apartado A, ya está votado, no tenemos ningún problema con eso; creo que la intervención del Ministro Cossío, nada más era en el sentido de que en los argumentos que se presentaron, antes de la votación, hubo en su conteo más argumentos relacionados con competencia que con las argumentaciones del proyecto, y que sobre esa base debería engrosarse con argumentaciones de competencia; esa fue la propuesta.

El Ministro Pérez Dayán hizo otra observación, también relacionada con esta primera parte, y me hace cita un poco porque lo traje a colación. Esta primera parte es genérica del catálogo establecido, en función a las argumentaciones que di en relación con lo que será mi voto concurrente, que fueron diferentes a lo que

será el engrose, sea por competencia o sea por las razones que tiene el proyecto, de todas maneras estoy separada de consideraciones en función de mis argumentaciones como en el artículo 4; se está estableciendo prácticamente el reconocimiento de los derechos humanos, parte como lo dice el artículo 1°, pero parte como lo establece de manera específica el Constituyente de la Ciudad de México, donde involucra a la propia Constitución de la Ciudad de México y a otras leyes; ahí es donde dije en mi participación, tomando en consideración que —para mí— esto no puede ser porque tienen que estar establecidos por la Constitución y por los tratados, y se entiende por la Constitución Política de la Ciudad de México en función de que está haciendo un desdoblamiento, regulación de los derechos humanos establecidos en la Constitución.

Entonces, por esa razón, me meto directamente con el artículo 4 a realizar algunas supresiones y algunas interpretaciones, en función de mis argumentaciones; entonces, también hago esa otra aclaración. Y por lo que hace a esta parte, en relación con el apartado B, que es un preámbulo —prácticamente— a la entrada; como es mi costumbre, me aparto de los preámbulos para entrar directamente al análisis de la inconstitucionalidad o de la constitucionalidad del artículo.

Ahora, en cuanto a la constitucionalidad del artículo, la Constitución Política de la Ciudad de México, dice: derecho a la salud, y creo que eso es muy importante, que se tome en consideración, no estamos en otro tipo de derechos, la Constitución se está refiriendo en este apartado D, numeral 7, al derecho a la salud, es lo que se está regulando.

Entonces en el numeral 7 es donde establece –precisamente– esta razón: “A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable”.

Aquí creo que, todo lo relacionado con este tipo de estupefacientes, –no hay duda– la competencia no es del Constituyente de la Ciudad de México, es competencia federal, porque así lo establece la Ley General de Salud; primero, el artículo 73 constitucional, fracción XVI, establece de manera enfática que todo lo relacionado con salud, en este aspecto, es competencia del Congreso Federal.

Y luego, la Ley General de Salud, en el artículo 235 dice lo siguiente: “La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a: I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos; II. Los tratados y convenciones internacionales; [...] III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General”; —y luego dice en el último párrafo— “Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud”.

Entonces, el artículo está refiriendo justamente a esta regulación; no sé si la Primera Sala ya declaró inconstitucionales estos

artículos –entendí–, por la participación; bueno, en la Segunda, creo que no.

Entonces, lo que el artículo está mencionando es que puede utilizarse para usos medicinales, en términos de lo establecido en la Constitución y en la legislación aplicable, que no se dice cuál es, que entendemos es la Ley General de Salud, pero nunca se establece cuál es; aparte se dice, en el artículo quinto transitorio, que también está impugnado: “Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga.” ¿Qué fue lo que sucedió? Esta reforma de la Constitución, creo que fue anterior a la Ley General de Salud, o sea, no estaba estableciendo estas circunstancias cuando surge; entonces, por esa razón, se dice: ¿cuándo? Cuando salga la ley; entonces, ¿qué es lo que determina? Dice: no está invadiendo ninguna competencia, porque simplemente le está dando un uso médico, en términos de lo que establece la ley.

Dijo algo el Ministro Medina Mora que me llama mucho la atención: no necesariamente todo lo que no resulta impertinente es inconstitucional. Lo cierto es que aquí se está provocando – desde mi punto de vista– inseguridad jurídica, porque se está diciendo: pueden utilizarla para usos médicos, en términos de lo que señale la Constitución; no sabemos en qué parte, porque creo que la Constitución no dice nada del uso de la marihuana –al menos no he visto ningún artículo expreso–; por otro lado, también dice: y la ley aplicable. ¿Cuál es la ley aplicable? Claro, entendemos, probablemente es la Ley General de Salud, ¿pero

esto es para el resto de la gente así de entendible? ¿Para todo mundo es la ley de salud? Entonces, –en un momento dado– esto –desde mi punto de vista– es un problema de seguridad jurídica donde se está regulando la aplicación o el uso de una sustancia; primero, que no está establecida para la competencia de la Ciudad de México; y segundo, además no se está haciendo una referencia a una legislación aplicable específica, sino que se está dejando a la Constitución y a la ley aplicable; entonces, me parece que esto da una gran inseguridad jurídica.

Entiendo que hay precedentes donde se estableció que, por el libre desarrollo de la personalidad, esto podría entenderse –incluso– hasta para uso lúdico; pero aquí se está regulando como derecho a la salud, no como libre desarrollo de la personalidad; el capítulo en el que deriva esto es del derecho a la salud, o sea, estamos justamente en esa situación; entonces, –me parece– por esa razón, si bien es cierto que la norma, primero, no está dentro de las competencias de esta autoridad y, segundo, si se dijera: de todas maneras, está remitiendo a las disposiciones de la autoridad competente; aun cuando se dijera eso y, por esa razón, no invade competencias, porque no está yendo más allá, lo cierto es que no sabemos cuáles son las disposiciones, no las especifica.

Entonces, en esas circunstancias, me parece que por dos situaciones: una, estás legislando una materia que no te corresponde; dos, aun cuando quisieras subsanarlo con remitir a otra legislación que es la correspondiente, pues no dices cuál es; quizás porque en ese momento no estaba; pero, al final de cuentas, hay un problema de inseguridad jurídica en cuanto a su

regulación. Por esas razones, me parece que debiera declararse inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Primeramente, sugeriría al señor Ministro ponente que se reformulara el párrafo 213, porque la Primera Sala no se ha hecho cargo de este tema desde el punto de vista del uso medicinal de la cannabis, nos hemos referido exclusivamente al uso lúdico de la marihuana como una vertiente del derecho al desarrollo libre de la personalidad; entonces, creo que esta cita tendría que corregirse.

En segundo lugar, si bien es cierto que en este Pleno –en lo particular– hemos votado en otros temas que las legislaturas de los Estados –aquí se incluyen obviamente las Constituciones–, cuando repiten una competencia que no es de ellos es inconstitucional, lo hemos hecho, –al menos yo– porque hay un texto expreso en la Constitución, primero, tratándose de coaliciones en que la Constitución establece que la ley general tiene que hacer un sistema uniforme de coaliciones, y segundo, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en donde claramente la Constitución excluye todo lo que sea procedimiento penal de la regulación de los Estados, no estamos en ese supuesto.

Entonces, me parece que, simplemente establecer un derecho en el cual se remite a que sea ejercido conforme a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación aplicable, no es inconstitucional, lo sería si pretendiera regular ese derecho por sí mismo, porque obviamente no tiene esa competencia.

Por otro lado, hemos dicho –en estas sesiones– que los Estados tienen facultad de desarrollar los derechos establecidos en el bloque de constitucionalidad, crear o reconocer otros derechos, pero de aquí no se sigue –al menos desde mi punto de vista– que tengan una obligación de hacerlo, porque esos derechos, de todas maneras, ya están en la esfera jurídica de los particulares, es cierto que la norma es subinclusiva porque habla sólo del uso médico y terapéutico y no habla del uso lúdico, pero no tiene el Constituyente local ninguna obligación de desarrollar un derecho que deriva directamente de la Constitución General de la República, tal como ha sido interpretada –por lo menos– por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, –y digo “por lo menos esta Primera Sala” porque entiendo que la Segunda Sala, por las peculiaridades del asunto que resolvieron, tomaron una vertiente distinta; entonces, al menos, no tengo claro cuando llegara un asunto sobre este tema, qué resolvería–.

Pero –desde esa óptica– no creo que la Constitución local tenga la obligación de repetir derechos, simplemente repite, como en este caso, un derecho que, si bien no está de manera expresa, se deriva de una interpretación por mayoría de razón de la que ya ha hecho la Primera Sala del uso lúdico de la marihuana, no le veo ningún vicio de inconstitucionalidad, esto no se puede interpretar que está autorizado el uso médico y terapéutico conforme a las leyes; pero el uso lúdico no está autorizado ni conforme a las leyes

ni conforme a la jurisprudencia de la Corte, me parece que esta sería una interpretación extralógica del precepto, el precepto dice sólo lo que dice, y al ser no creación de un derecho nuevo, sino simplemente remite a la Constitución y a las leyes reglamentarias, creo que no se le puede exigir decir otra cosa, es una cuestión de política legislativa que en el Congreso Constituyente de la Ciudad de México decidieron incluir esto y decidieron no incluir lo otro.

Tampoco quiere decir que hay una manifestación del Constituyente en contra del uso lúdico de la mariguana que, en ese momento, cuando se discute había sólo un precedente de esta Suprema Corte y era un tema en el cual todavía no había claridad hacia dónde iba avanzar el criterio jurisdiccional, y ya no digamos la legislación correspondiente. De tal suerte que estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve y ajustándonos a lo que está planteado en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa. Desde luego, como ya se ha señalado, resulta un tanto extraño advertir que se está estableciendo un derecho humano que está sujeto a una legislación que, incluso en el momento en que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, aún no permitía el uso medicinal de la marihuana o de las sustancias que vienen aquí establecidas.

La expedición de la Constitución que analizamos fue el cinco de febrero de dos mil diecisiete, y las reformas a la Ley General de Salud –que desde luego autorizan el uso medicinal de la marihuana– son del diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Al día de hoy, evidentemente está regulado y tiene sentido la disposición que ahora se cuestiona.

Me parece que, aunque resulta cuestionable –insisto– establecer un derecho humano que depende de lo que determine otra legislación, no creo que tenga un vicio por sí misma de inconstitucionalidad, está establecida esa posibilidad, hace depender ese derecho humano de lo que establezca una legislación diversa, y aquí la problemática pudiera presentarse cuando –por ejemplo– pudiera nuevamente reformarse la Ley General de Salud y volver a prohibir este uso medicinal y, entonces, enfrentaríamos un problema de regresividad cuando analizáramos esa circunstancia en relación con este precepto; pero, en fin, el proyecto presenta un conflicto de competencia, y aquí advierto que se estableció en el apartado A, la posibilidad –en general– de legislar sobre la ampliación de derechos humanos, con base en el artículo 122, dice: “en el ámbito de sus competencias”; refiriéndose a la Ciudad de México. ¿Esto qué implica? Que está respetando un ámbito competencial y que no puede invadir –aunque tenga esa posibilidad de ampliar ese ejercicio– la competencia federal, porque el propio artículo 122 es expreso al señalar: “en el ámbito de sus competencias”.

Entonces, partiendo de esa base, en este caso, la propia Constitución Política de la Ciudad de México y –desde luego– el proyecto que estamos analizando reconoce que esa materia es de

competencia federal, y el análisis que hace el proyecto es decir: a ver, no se está invadiendo ese ámbito de competencia, por el contrario, se está reconociendo en la medida en que el propio precepto que analizamos y el transitorio respectivo lo hace depender de lo que se establezca en la ley federal.

En esa virtud, –y retomando el concepto del señor Ministro Medina Mora– pudiera resultar un tanto incorrecto o un tanto *sui generis* el reconocer un derecho que, a su vez, está sujeto a una ley federal, en este caso; no le advierto un vicio de inconstitucionalidad porque no se está legislando sobre el contenido y alcance de este derecho, sino que todo se está haciendo depender de la legislación federal, que es la competente para regularla.

En relación con las consideraciones sobre que es subinclusiva y sobre que debiera también reconocer el tema del uso lúdico de la marihuana, independientemente de que no he compartido el criterio mayoritario de la Primera Sala, me parece que la desvinculación del tema del uso lúdico con los temas de salubridad no se ha establecido en los precedentes, hasta donde tengo entendido; se ha dicho en los precedentes que el uso lúdico de la marihuana puede causar un daño en la salud, y lo que se ha hecho es un análisis de proporcionalidad, en la medida de que se dice: pero la prohibición absoluta resulta excesiva porque puede haber otras medidas que, respetando el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, no lleguen a una prohibición absoluta, pero la vinculación con los temas de afectación a la salud es la base de la que surge el estudio al que ha llegado la Primera Sala.

Desde esta perspectiva, no compartiría la postura de desvincular los temas del uso lúdico a los temas de salubridad general, es decir, se sigue reconociendo que es competencia federal; se ha señalado en los precedentes de la Primera Sala –que no he compartido, pero que asumo como la decisión institucional de la Sala– que es desproporcional la prohibición absoluta, pero eso ni siquiera conlleva el que pudiera, a través de una autorización, garantizarse ese uso lúdico, a través de la protección al libre desarrollo de la personalidad, incluso, establecer algún otro tipo de sanciones que no lleven a la prohibición absoluta en todos los casos.

Por este motivo, veo los temas totalmente distintos, en este caso, es el reconocimiento de un derecho humano al uso médico y terapéutico de la marihuana, que –aparte de lo que es la litis del asunto– simpatizo con esa idea, me parece que el uso medicinal de la marihuana está plenamente justificado y está estrechamente vinculado con los temas de salubridad general y con los temas de protección a la salud.

Bajo esta perspectiva y reconociendo que es un tanto *sui generis* este reconocimiento, comparto la propuesta del proyecto, en la inteligencia de que es de competencia federal y que esta disposición está estrechamente vinculada con lo que establezca la legislación competente en la materia. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Creo que las últimas intervenciones me han hecho reflexionar una situación. Para el uso medicinal no tendría ningún problema, sobre

lo otro no me he pronunciado, en su momento lo haré, pero ahorita no se está discutiendo esa situación.

Las últimas intervenciones me hacen reflexionar al respecto y creo que para el uso medicinal debiera establecerse, ¿qué sucedió? – como bien lo señaló el Ministro Pardo y de alguna manera lo había señalado en mi intervención–. Cuando se emite la Constitución de la Ciudad de México no estaba todavía la Ley General de Salud, es posterior; se habló incluso de fechas –que no tenía en ese momento– cinco de febrero de dos mil diecisiete, la Constitución de la Ciudad de México, y diecinueve de junio de dos mil diecisiete, la Ley General de Salud; o sea, unos meses después, por eso dijeron: ¿a cuál? A la legislación aplicable.

Entonces, así como se explica la parte relacionada con la competencia, donde dice: no estoy asumiendo una competencia que no me corresponde, la estoy trasladando a quien la tiene; es cierto, está estableciéndose que –de alguna manera– se subsana el problema porque está regulada en otra legislación, que es la competente de acuerdo a lo que se establece en el artículo 73 de la Constitución Federal, por el Congreso de la Unión.

Entonces, si el señor Ministro ponente quisiera, me parece que puede quedar el proyecto en los términos que está, con un agregado precisamente en el sentido de que, cuando se emitió la Constitución, no estaba todavía emitida la Ley General de Salud que al momento en que estamos resolviendo existe, y que –de alguna manera– en el pie de página se están estableciendo los artículos que la regula; explicar cómo y por qué procede esta aplicación de la ley general en cuanto al uso medicinal y cómo se regula su aplicación. Sobre esa base, estaría de acuerdo con la

propuesta, nada más con el agregado de que no estaba, que ya está en este momento, y cómo funciona conforme a la Ley General de Salud. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Presidente. Perdón por intervenir de nuevo, me disculpo.

Insisto en este punto, esta es una materia federal, lo que diga la ley local, la Constitución de la Ciudad de México, resulta irrelevante; puede ser que haya –una vez que la ley general autorice o no ciertas cosas– elementos de política pública que puedan facilitar, porque cuando la ley general lo haga, lo hará de una manera regulada; en ese sentido puede haber una derivación; insisto, la norma es impertinente o innecesaria, pero no necesariamente inconstitucional; simplemente difiero.

La Ley General de Salud modificada no autoriza el uso medicinal de la marihuana en ninguna de sus variedades, autoriza el uso de los psicoactivos para la fabricación de medicamentos, que es muy diferente. Entonces, este punto que plantea el transitorio quinto de: “entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga”, me parece que para éste –como dice el Ministro Zaldívar, dice lo que dice–; y: “A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa”, eso no lo autoriza la Ley General de Salud hoy; autoriza que el uso de los psicoactivos pueda producir medicamentos que atiendan ciertas necesidades; es decir, hay una regulación distinta, eso es en el ámbito federal. Entonces, –insisto en este asunto– si ha entrado en vigor o no

—creo que no— porque no se autoriza esto en la ley general, pero independientemente de eso, sería —quizá— más limpio o más claro que no estuviera, pero está, y no me parece que sea, por ello, inconstitucional. Es cuanto, señor Ministro Presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Está a su consideración.

También traía un punto de examen en contra de la propuesta, por distinta razón, pero sustancialmente por la cuestión competencial. He escuchado muy interesantes participaciones de las que podría decir que he tomado un poco de algunos de los señores Ministros para señalar mi posición, pero les pediría —si no tienen inconveniente— que lo pudiéramos continuar el próximo jueves —son veinte para las dos—, y que me permitieran, por favor, reflexionar sobre todo lo que he escuchado para poderme pronunciar —que no lo he hecho— en este capítulo, y lo votemos, entonces, el jueves en la próxima sesión pública ordinaria.

En consecuencia, voy a levantar la sesión; los convoco, señoras y señores Ministros, a la sesión pública ordinaria, el próximo jueves a las 10:30 de la mañana, por favor, para que celebremos la sesión y continuemos con este análisis. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)**