

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Gerardo Reyes Maya; así como a Giovanna Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona, Berenice Vázquez Botello y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 18, fracciones III y IV, 20, fracción III, 46, fracción I, en la porción normativa: “*Ser mexicano por nacimiento*”, 47, fracción I, en la porción normativa: “*Ser mexicano por nacimiento*”, 53, párrafo segundo, 71 y 72, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, expedida mediante Decreto número 466, publicado el 24 de marzo de 2018 en el Periódico Oficial de la misma entidad.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 4, 5, 6, 7, 9, 14, 16, 20, 21 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 5, 7, 8, 13, 15, 16, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículos 1, 4 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Artículos 2, 9, 10, 14, 16, 18, 19, 24, 25 inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículo 3 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de libertad de expresión.
- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la no discriminación.
- Derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.
- Derecho a la consulta previa de personas con discapacidad.
- Derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad.
- Libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.
- Principio de interés superior de la niñez.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda

vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada el 24 de marzo de 2018 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo 25 de marzo de 2018 al lunes 23 de abril de 2018. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

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

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional**; (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos*

humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18. (Órgano ejecutivo)**
La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”*

Asimismo, conviene señalar que el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 49/2009 y 42/2013^[1] determinó que, basta con que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduzca en su demanda una violación a cualquier derecho humano reconocido en el orden jurídico mexicano, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional.

Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que éstas son cuestiones que atañen al fondo del asunto y no a su procedencia, consideraciones que por su relevancia conviene transcribir:

“Al respecto, debe señalarse que este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, estableció que basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir,

[1] Resuelta el 26 de junio de 2017. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas consideraciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos.

para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así —como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos—, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

En el caso concreto, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, y se aducen violados los derechos libertad de expresión, a la igualdad, a la no discriminación, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, al debido proceso, de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier otro objeto lícito, a la seguridad jurídica, al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad, a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, y a los principios de interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, y principio *pro persona*, por tanto, debe concluirse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para la presente impugnación.

IX. Introducción.

El fundamento, concepto, obligaciones y principios de los derechos humanos tal y como actualmente los conocemos no son una cuestión nueva, su conquista y reconocimiento fue, y sigue siendo, producto de luchas y movimientos sociales de diversos grupos que históricamente han sido reprimidos y discriminados, en este sentido, resulta comprensible el que los derechos humanos día con día vayan permeando en distintos ámbitos de la vida cotidiana con el fin de acabar con aquellas condiciones que atenten contra la dignidad humana.

En este sentido, el marco del derecho internacional de los derechos humanos se han generado una multiplicidad de instrumentos jurídicos que han tenido como objeto dar parámetros generales sobre los derechos y su protección, los cuales se encuentran en constante desarrollo a fin de atender de la mejor manera las exigencias de la materia.

Es así que, en nuestro país, a partir de 2011 con la conocida reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, se reconoció expresamente la obligación de todas las autoridades de observar, respetar, promover y garantizar la protección a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, así como en el marco jurídico internacional en la materia del cual México sea parte, también denominado como bloque de constitucionalidad.

De tal suerte es que, nuestro sistema normativo ha experimentado una serie de cambios sustanciales a fin de armonizar la legislación nacional a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Bajo este contexto, el Estado de Colima expidió el 24 de marzo de 2018 la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, la cual tiene por objeto establecer un catálogo de infracciones de naturaleza administrativa, así como el procedimiento mediante el cual serán sancionadas; no obstante, de la lectura sistemática de la misma se desprende que no se ajusta a los estándares del bloque de constitucionalidad en las materias de libertad de

expresión, libertad de reunión, derechos de personas con discapacidad, debido proceso e interés superior de la niñez.

Los artículos 18, fracciones II y IV, 20, fracción III vulneran el derecho a la libertad de expresión, pues establecen que el producir ruidos, por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas, impedir el uso de bienes de dominio público de uso común, impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, constituyen faltas administrativas y por tanto las personas que se encuentren realizando las acciones antes descritas pueden ser remitidas por personal de seguridad pública al Juzgado Cívico.

Por otro lado, los artículos 46 y 47, ambos en sus fracciones I, en las porciones normativas “Ser mexicano por nacimiento”, de la Ley que se impugna, vulneran el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación con base en el origen nacional de las personas, al establecer como uno de los requisitos para poder ejercer el cargo de Juez y Secretario del Juzgado Cívico, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, **excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no sea adquirida por nacimiento**. Lo anterior, es una distinción injustificada respecto de aquellos connacionales por naturalización, tal y como lo prevé el artículo 30 Constitucional, en donde se establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

Bajo este contexto constitucional, y en aras de proteger la integridad de los NNA, se debe hacer énfasis en que el marco constitucional mandata de manera específica las bases que deben de aplicarse para salvaguardar el interés superior de la niñez, por lo cual es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, salvaguardar dicho interés en los términos que fija la Constitución y los estándares internacionales.

Como refuerzo a la protección constitucional de los NNA, también se debe destacar el contenido de la Declaración sobre los Derechos de los Niños, la cual prescribe que todas las autoridades deben tener como eje rector la protección al interés superior de la niñez. No obstante, la norma que se impugna en su artículo

53, párrafo segundo, vulnera este principio y los derechos de los NNA ya que permite que un menor de edad, deba permanecer en las oficinas del Juzgado Cívico un mínimo de dos y hasta seis horas.

Otro tópico a destacar dentro de la Ley local impugnada, es el **pleno reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad**, el cual forma parte del desarrollo progresivo de los derechos humanos en los ámbitos nacionales e internacionales, lo que se ha traducido en el abandono del modelo médico para transitar hacia la adopción del enfoque social cuya característica medular es considerar a la discapacidad a partir de las barreras sociales que las personas de ese sector se enfrentan día con día.

Contrario a lo anterior, el artículo 71 de la ley impugnada, no se ajusta a las obligaciones por parte del Estado de garantizar en todo momento los derechos humanos de los discapacitados, ya que dicho precepto es una medida legislativa relacionada con las personas con discapacidad, por lo que la autoridad creadora de la norma tenía la obligación de realizar consultas estrechas y garantizar la colaboración activa de las personas con discapacidad de conformidad con lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así, del análisis de las etapas de creación normativa, no se desprende que el legislador del Estado de Colima haya llevado a cabo dicha consulta a las personas con discapacidad, en lo relativo al artículo 71 del ordenamiento impugnado.

Conviene hacer énfasis en que la carencia de dicha consulta a las personas con discapacidad, tuvo como resultado que la norma resulte incompatible con el modelo social en materia de discapacidad, pues, considera que una persona con discapacidad mental es sujeto a valoración médica asistencial, y parte del supuesto de que la persona con discapacidad requiere un custodio que tome las decisiones por ella, lo cual es contrario al reconocimiento de la personalidad y plena capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Finalmente, el artículo 20 constitucional, establece los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, los cuales regirán el procedimiento penal acusatorio y oral, y que deben considerarse para garantizar el debido proceso y la adecuada defensa en aquellos procesos penales o administrativos sancionatorios.

En relación con lo anterior, el mismo precepto, en su apartado B, fracción VIII, refiere que toda persona imputada “...[t]endrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que un defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá la obligación de hacerlo cuantas veces lo requiera, ...”. De tales lineamientos, se debe entender que se permite a todo imputado el acceso a una adecuada defensa como un derecho procedimental y humano.

Contrario a esto, el artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, vulnera el derecho a un debido proceso, específicamente al derecho a una adecuada defensa, al no ajustarse al marco constitucional dejando en estado de indefensión a aquellas personas que sean presentadas ante el Juez Cívico.

Si bien es cierto que el texto constitucional hace referencia al ámbito penal, no debemos dejar de observar que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las garantías judiciales son para cualquier persona que se encuentre frente a alguna autoridad en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y **obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter**;¹ por lo cual en atención al principio *pro persona* el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en la sustanciación del procedimiento de justicia cívica, lo que de conformidad con la lectura armónica y sistemática de la

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el DOF el 7 de mayo de 1981, artículo 8.1.

norma que se impugna no se encuentra garantizado e incluso permite su vulneración.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, del ordenamiento impugnado vulneran el derecho de libertad de expresión, ya que considera como faltas administrativas impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, cuando no exista permiso ni causa justificada para ello, aunado a que debe ser inevitable, necesaria y no constituir en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, así como el producir ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas e impedir el uso de los bienes de dominio público de uso común.

El artículo 6° constitucional, establece el derecho de toda persona a la manifestación de ideas y el cual no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Asimismo, el artículo 7° de la Constitución Federal, consagra la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información, e ideas por cualquier medio y precisa que no se puede restringir este derecho, por medios indirectos, salvo los casos que la propia Constitución contempla dentro del primer párrafo del artículo 6°, como supuestos para que derecho pueda restringirse, son:

- Ataque a la moral, a la vida privada o derechos de terceros.
- Promover algún delito.
- Perturbe el orden público.

Es decir, el propio texto constitucional señala, explícitamente, las únicas excepciones en las que se puede restringir el derecho de libertad de pensamiento y de expresión. Conviene precisar que este derecho, se encuentra constituido por dos vertientes, una individual y otra social:

- A. **Individual:** Consistente en derecho a manifestar la libre información.²
- B. **Social o Política:** Consiste en el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.³

Contrario a dicha protección constitucional, el 24 de marzo de 2018, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima, el Decreto 466, por el cual se aprobó la “Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios”, la que en los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, establecen lo siguiente:

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

....

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

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

...

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

....

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

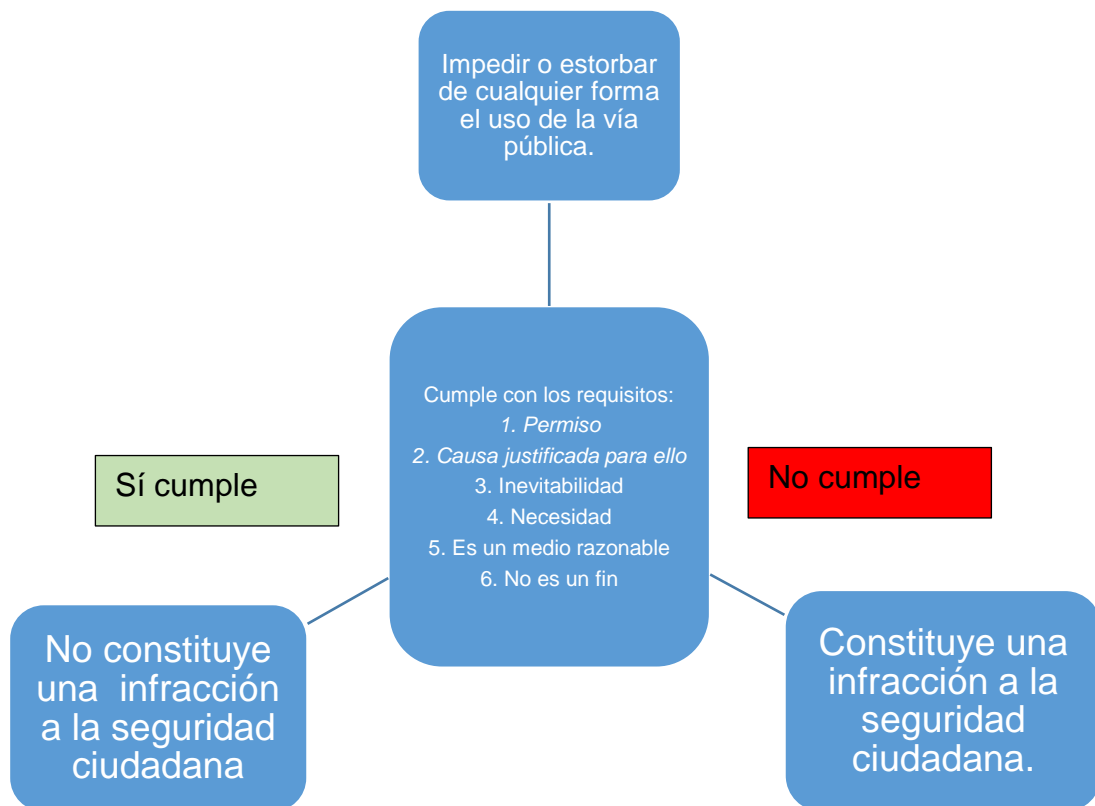
Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación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

...”

²Tesis de jurisprudencia; Décima Época; materia constitucional; Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I; diciembre de 2014; página 233; clave 1a. CDXX/2014 (10a.). **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**

³Tesis de jurisprudencia; Décima Época; materia constitucional; Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo I; diciembre de 2014; página 234; clave 1a. CDXIX/2014 (10a.). **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**

A efecto de demostrar la incompatibilidad de las normas impugnadas con el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos que permea el orden jurídico mexicano conviene esquematizar la norma, objeto de control, como a continuación se expone:



Como se desprende del diagrama anterior, el ejercicio de la libertad de expresión, concretamente, en el caso de impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, como pueden ser movilizaciones públicas, tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras, se ve supeditado al cumplimiento de que la obstrucción a la vía pública cuente con un permiso, una causa justificada para ello, sea inevitable, sea necesaria, sea un medio razonable y no constituya un fin.

Por lo que se desprende que, esta disposición normativa vulnera el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Conviene precisar que los artículos 18, fracciones III y IV y 20, fracción II, al imponer las infracciones tiene como objetivo aparente garantizar una tranquilidad a las personas y la seguridad ciudadana pues se sanciona a quienes, mediante las conductas anteriormente descritas, alteren el orden público sin una causa justificada o cuenten permiso para ello.

No obstante, debemos atender al marco constitucional, que en su artículo 6° que establece como regla general que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no debe ser objeto de una inquisición judicial o administrativa, como es el caso de la naturaleza de la justicia cívica, salvo las siguientes excepciones:

- A. Que no se atente contra la moral, la vida privada o derechos de terceros, y
- B. Que provoque algún delito o perturbe el orden público.

Es así que, pese que el supuesto fin de las normas que se impugnan es asegurar la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana mediante la imposición de una sanción de naturaleza administrativa (multa o arresto), resulta una medida desproporcional susceptible de limitar o restringir el ejercicio de los derechos de mérito de forma injustificada al solicitar un permiso o causa justificada, así como criterios subjetivos de inevitabilidad y necesidad para ejercerlos, lo cual se traduce en exigencias no previstas en el texto constitucional.

Asimismo, el texto constitucional señala en su numeral 7° de la misma forma que en el artículo 6°, los mismos límites al derecho de libertad de expresión, en ***un sistema estricto número clausus***, a saber, en el caso de que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público, los cuales por ser número clausus, no dan cabida

a otras restricciones, como lo es la imposición una infracción tanto para garantizar la tranquilidad de las personas como para la seguridad ciudadana.

Consecuentemente, los artículos impugnados en este concepto de invalidez, permiten que las personas que ejerciten su derecho a la libertad de expresión, a través de una manifestación o movilización, puedan ser sancionados y reprimidos por las autoridades bajo el amparo de la Ley para Regular la Convivencia Civil del Estado de Colima y sus Municipios.

Por cuanto hace al artículo 18, fracciones III y IV, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, necesariamente trae aparejada la emisión ruidos que la autoridad puede estimar como notoriamente atentadores contra la tranquilidad o salud de las personas. De ello se colige que, en aras de salvaguardar la tranquilidad de las personas la autoridad policiaca⁴ válidamente podría privar de la libertad a una persona y presentarlo ante el juez cívico⁵, aduciendo la comisión de dichas infracciones.

Cabe destacar que la norma que se impugna, indica que una infracción contra la tranquilidad de las personas la constituye el producir ruidos, por cualquier medio "que notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas", lo cual implica necesariamente una evaluación subjetiva, toda vez que el término "notorio", significa que algo es claro o evidente, no obstante, al estar relacionado con la

⁴ Artículo 64.- La acción para el inicio del procedimiento es pública y su ejercicio corresponde a la Administración Pública Municipal, por conducto del Área de Seguridad Pública que corresponde, la cual será parte en el mismo.

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

I. Cuando presencien la comisión de la infracción, y

II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción. Los Policías que se abstengan de cumplir con lo dispuesto en este artículo, serán sancionados por los órganos competentes de la dependencia a la que pertenezca, en términos de las disposiciones aplicables.

⁵ **Artículo 49.- Los procedimientos que se realicen ante los Juzgados, se iniciarán con la presentación del probable infractor por la policía** o con la queja de particulares por la probable comisión de las infracciones previstas en esta Ley.

tranquilidad de las personas la brecha de apreciación de la norma se abre desproporcionadamente pues en ese tenor cualquier ruido sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

Es decir, lo que puede resultar una afectación evidente a la tranquilidad de una persona no implica que sea notoria para todos, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo. Ahora bien, en el caso concreto la norma que se impugna en este medio abstracto de constitucionalidad tiene un espectro de aplicación muy amplio, que puede redundar incluso en la afectación de derechos como la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que, bajo los esquemas ya descritos, puede ser utilizada para reprimir una protesta social.

Lo anterior implica que, la norma pone en riesgo la libertad de expresión, pues si bien es cierto que uno de las restricciones a la misma son los derechos de terceros lo cierto es que la norma objeto de control permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que permite que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de manifestación de ideas sea susceptible de una sanción administrativa.

Por ello, se colige que el legislador del Estado de Colima establece una sanción de carácter administrativo ambigua, vaga, imprecisa y excesivamente amplia, que por su carácter subjetivo puede redundar en restricciones arbitrarias y por tanto hacer nugatorios derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas, situación que además implica una incertidumbre a los gobernados, pues no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición.

De acuerdo con los argumentos ya esgrimidos, es evidente que los preceptos que se impugnan resultan contrarios al texto constitucional ya que restringe el ejercicio del derecho a la libertad de expresión contenida en el artículo 6° y 7° del mismo ordenamiento, asimismo, debemos recordar que en muchas de las protestas que la sociedad realizar convergen grupos en situación de vulnerabilidad como periodistas y defensores de derechos humanos, por lo que

de continuar vigentes estas disposiciones se deja en una situación de riesgo adicional a la que enfrenta éste sector de la población.

Es decir, los artículos impugnados lejos de proteger el derecho a la libertad de expresión, en relación con la manifestación de las ideas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad cívica pueda sancionar a las personas que no cumplan con lo dispuesto en los numerales impugnados.

Ahora bien, es importante mencionar que la libertad de expresión es un derecho que asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía personal, en donde existe un ámbito que no puede ser invalidado por el Estado, y le da prioridad a su derecho de manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que utilice para difundirlas, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida con condición de indispensable de prácticamente todas las formas de libertad.⁶

Es por ello que, el objetivo de la norma en los preceptos impugnados, es limitar el ejercicio de un derecho contemplado en la Constitución Federal, al impedir que las personas puedan manifestar y difundir sus ideas, opiniones, a través de cualquier medio, por ello se constituye un incumplimiento en la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.⁷

Con relación a lo anterior, se genera una incompatibilidad de las disposiciones que se impugnan con la Constitución Federal, toda vez que dichos preceptos prevén la posibilidad de restringir el derecho a la libertad de expresión, en su vertiente de manifestar ideas el cual no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por lo que, fuera de construir una norma de protección al

⁶ Jurisprudencia 1a. CDXX/2014 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I; diciembre de 2014; página 233, del rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**

⁷ Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pueblo de Colima se crean disposiciones que posibilitan restricciones al ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión, toda vez que las limitantes no encuadran con lo señalado en el artículo 6° y 7° Constitucional.

Es menester reiterar la obligación que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos implica, a su vez, el deber del Estado de establecer las condiciones necesarias para respetar y reconocer el derecho de recibir, generar o difundir ideas, opiniones e información. No obstante, la norma que se impugna resulta contraproducente pues, pues a pesar de tener la intención de respetar la tranquilidad de las personas y de la seguridad ciudadana, es contraria al marco constitucional.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. *Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*⁸”

En congruencia con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la libertad de expresión comprende la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones o ideas de toda índole, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión el pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva de este derecho.⁹

⁸ Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹ Jurisprudencia P./J. 25/2007 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV; mayo de 2007; página 1520, del rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**”

Por lo anterior, la norma impugnada no cumple con los parámetros constitucionales para hacer efectiva una protección al derecho humano a la libertad de expresión y, por el contrario, se traduce en una restricción al posibilitar a la autoridad cívica que imponga a los manifestantes infracciones con el argumento de que han realizado conductas contra la tranquilidad de las personas como la seguridad ciudadana, cuando estas ejerzan su derecho constitucional a la libre expresión.

Debe entenderse que los artículos que se impugnan, pretenden establecer infracciones contra la tranquilidad de las personas como de la seguridad ciudadana; lo cual, daría prioridad a sancionar a aquellas personas que se vean inmersas en los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, vulnerando en todo momento el derecho a la libertad de expresión, en su vertiente de manifestación de ideas las que no serán objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por lo anterior, es de vital relevancia hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 6° constitucional respecto a que: ***“La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...”***, pues en virtud de ella se entiende que la norma que se impugna al permitir que las personas sean sancionadas (con una multa o arresto) por ejercer el derecho a la libertad de expresión, está vulnerando el artículo 6° constitucional.

Ahora bien, en armonía con el bloque de constitucionalidad debemos referirnos a que el derecho a la libertad de expresión también se encuentra reconocido el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a la letra dice: ***“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión...”***, y que en relación con el 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual precisa que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo*

ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Ahora bien, el imponer una infracción por el ejercicio de un derecho, dentro de los parámetros constitucional y convencional vulnera el derecho fundamental del que se trata. Específicamente, la libertad de expresión es un derecho central en un Estado democrático y tiene una doble faceta, pues, por un lado, asegura a las personas los espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y por el otro gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional que permite el contraste de ideas en una sociedad plural.

Por ello, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como una condición para ejercer otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- asegurando con ello, el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.¹⁰

En el marco constitucional específicamente en el artículo 9º, primer párrafo, establece que *“No se considerará ilegal, y no podrá coartar **el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...**”*, tal numeral reconoce el derecho de asociarse por cualquier motivo siempre que estos se de carácter lícitos.

Ahora bien, contrario al numeral 9º de la Constitución Federal, como lo refiere el artículo 20, fracción II, segundo párrafo, de la Ley para Regular la Convivencia Civil para el Estado de Colima y sus Municipios, específicamente la porción normativa **“siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello”**, vulnera el derecho de reunirse pacíficamente cuando el objeto sea lícito.

¹⁰ Tesis Aislada 1ª. CCXV/2009 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX; diciembre de 2009; página 287, del rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.”**

En este sentido, si ya el hecho de sancionar como una infracción el que una persona o grupo de personas impidan el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción, significa una vulneración al derecho a la libertad de asociarse, el mismo se ve gravemente transgredido al señalar que para que una reunión sea lícita la población de Colima debe solicitar un permiso justificando la causa por la cual desean ejercer dicho derecho constitucional al gobierno de esa entidad federativa.

Lo anterior, trastoca profundamente la libertad de asociarse, ya que, el solicitar un permiso a la autoridad correspondiente –que dicho sea de paso la norma que se impugna no indica ante qué autoridad y cuáles serán los requisitos para solicitarlo- para que considere si es procedente o no el derecho humano de reunirse lícitamente por lo que en el caso de manifestaciones estaría al arbitrio de la autoridad su realización pues dependerían de la concesión del permiso correspondiente, es decir de un acto volitivo de la autoridad.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación específicamente en la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2014, deliberó que las autoridades deberán velar por la seguridad de la sociedad tanto de los que participen en las reuniones, manifestaciones, entre otros, como también de aquéllas que no lo hagan, por ende, refiere que esto no da prioridad a que la autoridad deba prohibir cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla tales requisitos,¹¹ por lo que el dar aviso previo a la autoridad no es inconstitucional pues se considera que este acto garantiza una máxima protección a las personas que participen en la manifestación y a las que no lo hagan.

Por esa razón, si bien el avisar a una autoridad de la realización de una manifestación no vulnera derechos humanos, el solicitar un permiso sí lo es, toda vez que trae aparejada la posible negación del derecho constitucional a reunirse

¹¹ Acción de Inconstitucionalidad 96/2014, Sentencia de fecha 11 de agosto de 2016, específicamente el apartado que refiere “Análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal”.

pacíficamente o por cualquier objeto lícito; es por esa razón que la norma controvertida al establecer un permiso previo para ejercer el derecho de mérito vulnera lo previsto por la Constitución Federal. Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita se invalide tal numeral ya que es totalmente contrario al contenido constitucional contemplado en el artículo 9.

Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la exigencia de una notificación previa a una manifestación no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales, pues la autoridad no puede denegar un permiso por considerar que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos.¹²

SEGUNDO. Los artículos 46 y 47, ambos en su fracción I, en las porciones normativas “*Ser mexicano por nacimiento*”, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a la persona, siendo lícitos, al establecer como requisito para ejercer el cargo de Juez Cívico y Secretario, de la Ley para Regular la Convivencia Civil del Estado de Colima y sus Municipios, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento.

El punto que se aborda en esta apartado, consiste en demostrar la incompatibilidad de los artículos 46 y 47, ambos en sus fracciones I, en las porciones normativas “**Ser mexicano por nacimiento**”, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, con el marco constitucional y convencionalidad de los derechos humanos en nuestro país.

Para tal efecto, conviene precisar que las disposiciones impugnadas se encuentran inmersas en el Título Cuarto “De los Juzgados Cívicos”, Capítulo Único de la Ley de mérito, mismo que regula las Disposiciones Generales,

¹² *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión, 2005, párr. 95.

precisando que Juzgados Cívicos estarán a cargo de un Juez y un Secretario, quienes, de acuerdo con los artículos 46 y 47, para poder ejercer dicho cargo, se deben cubrir los siguientes requisitos:

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

- I. **Ser mexicano por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad;*
- II. Ser Licenciado de Derecho con cédula profesional expedida por la autoridad competente y tener por lo menos un año de ejercicio profesional;*
- III. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito internacional;*
- IV. No estar suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público, y*
- V. Acreditar experiencia laborar dentro del ámbito de la administración pública federal, estatal o municipal.*

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

- I. **Ser mexicano por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad;*
- II. Ser Licenciado de Derecho con cédula profesional expedida por la autoridad competente;*
- III. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito internacional;*
- IV. No estar suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público, y*
- V. Acreditar experiencia laborar dentro del ámbito de la administración pública federal, estatal o municipal.”*

Específicamente por cuanto hace al primer requisito, consistente en ser mexicano **por nacimiento** se advierte que el mismo constituye una exigencia

excesiva e injustificada, que coloca a los mexicanos por naturalización en una situación de exclusión respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. constitucional.

Consecuentemente este requerimiento se asimila con las categorías sospechosas prohibidas en el artículo 1o. constitucional, específicamente la prohibición de discriminación por origen nacional, ya que dicho requisito pretende acreditar que la persona nació en territorio mexicano. A continuación, se demostrará que dicho requisito resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección que otorgan la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.

a) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1o. constitucional.

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera enunciativa mas no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.¹³

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos¹⁴

¹³ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49”

¹⁴ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Ahora bien, con el fin de verificar que las medias legislativas tienen un contenido prohibido de discriminación, se han establecido las siguientes directrices de escrutinio, toda vez que se trata de una discriminación con base en una categoría sospechosa, bajo los siguientes parámetros:

- a) Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa **cumple con una finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por ello debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con éste requisito de **escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas**, lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de Juez y Secretario para un Juzgado Cívico en el Estado de Colima, exclusivamente deba ser cubierto por quienes son mexicanos por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo, por lo que resulta discriminatorio respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

- b) Debe analizarse si la distinción legislativa **está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa**. La medida legislativa debe estar directamente **conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados**; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Consecuentemente, y toda vez que las normas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, las normas impugnadas **no están conectadas con la consecución de objetivo constitucional alguno**.

- c) La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.¹⁵

Atendiendo a los elementos descritos las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida ya que del contenido integral de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios; se observa que tiene por objeto establecer las reglas mínimas de comportamiento cívico de la población en el Entidad; fomentar el respeto a las y entre las personas; así como al patrimonio público y privado; promover una cultura de legalidad; en la que prevalezca la difusión adecuada del orden normativo; los derechos y obligaciones de las personas y los ciudadanos y los servidores públicos; así como el enriquecimiento de valores y principios colectivos; procurar e impulsar la convivencia armónica de la población; y determinar las acciones para su debido cumplimiento, estrictamente necesario que el Juez Cívico y el Secretario, deben, dentro del ámbito de su competencia y bajo su estricta responsabilidad, cuidará que se respete la dignidad de las personas y sus derechos humanos; por tanto, impedirá todo maltrato, abuso físico o verbal, cualquier tipo de incomunicación, coacción moral en agravio de las personas presentadas o que comparezcan al juzgado, los cuales deben ser necesariamente mexicanos por nacimiento.

Bajo estas directrices, las normas impugnadas no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal no obedece a ninguna razón objetiva, ya que es el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.

Esto es, si frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las personas pertenecientes a estas categorías sospechosas, ese Alto Tribunal ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto

¹⁵ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

sobre tales, en tanto que se presumen discriminatorias, en el supuesto contrario, esto es, al analizarse una distinción con base en la identificación de un grupo vulnerable a efecto de otorgarle un trato preferencial garantizando con ello la igualdad material frente determinada situación, es lógico que el examen constitucional sea más laxo.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar el origen de dicha calidad, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.

En congruencia, el artículo 30 Constitucional establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

“Artículo. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A). - Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). - Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y

cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas (recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación) están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política. Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.

Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.¹⁶

Es así que en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, pilar esencial y fundamental del Estado de Derecho, cuyo valor consagra la Constitución Federal, y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

Este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, el cual deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. Por tanto, todo poder de gobierno queda obligado a respetar el derecho de no discriminación en toda circunstancia, sobre todo cuando emite normas dirigidas

¹⁶ Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Guadalupe Adriana Ortega Ortiz.

a un sector de la población que social e históricamente ha sido víctima de discriminación como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

Sobre estos aspectos destaca, la Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la cual se afirmó lo siguiente:

“I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención

1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular;”

(...)

“3. En virtud del artículo 5 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;”

“4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;”

(...)

Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la Convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:

I. Medidas de carácter general

6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la Convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;

7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;

9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;

10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos;

Por ello, se afirma que las disposiciones normativas combatidas generan supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso es el ejercicio de un cargo público. Por tanto, es importante reiterar que la norma impugnada es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta en las instituciones.

b) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Constitución Federal en su artículo 32 señala que el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, sin embargo, no para inadvertido que también tiene origen constitucional la prohibición de discriminación por origen nacional, no resultan contrarias, sino que obedece a supuestos distintos que la misma Norma Fundamental prevé.

Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirle un requisito de nacionalidad deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.¹⁷

Sobre esta base, es notorio que las obligaciones¹⁸ del Juez Cívico y del Secretario, ambos del Juzgado Cívico, no trastocan la reserva prevista en el

¹⁷ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

¹⁸ Artículo 36.- Para la aplicación de esta Ley es competente el Juez del lugar donde se haya cometido la infracción; si ésta se hubiese realizado en los límites de una circunscripción territorial y otra, será competente el Juez que prevenga.

Artículo 37.- El Juez tomará las medidas necesarias para que los asuntos sometidos a su consideración durante su turno, se terminen dentro del mismo y solamente dejará pendientes de

artículo 32 de la Constitución Federal, a decir que la propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

Al respecto, ese Tribunal en Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en **función de los cargos de que se trate**, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

Así se ha pronunciado el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional en la Tesis que se cita a continuación P.II/2013 (9ª.), publicada en el Semanario

resolución, aquellos que por causas ajenas al Juzgado no pueda concluir, lo cual se hará constar en el registro respectivo que firmarán el Juez entrante y el saliente.

Artículo 38.- El Juez que termina el turno, bajo su estricta responsabilidad, hará entrega física de los asuntos en trámite y de las personas que se encuentren en las áreas del Juzgado al Juez entrante, lo que se hará constar en el registro respectivo.

Artículo 39.- El Juez, al iniciar su turno, continuará la tramitación de los asuntos que hayan quedado sin terminar en el turno anterior. Los casos serán atendidos sucesivamente según el orden en que se hayan presentado en el Juzgado, siempre que esto sea posible.

Artículo 40.- Los Jueces podrán solicitar a los servidores públicos los datos, informes o documentos sobre asuntos de su competencia, para mejor proveer.

Artículo 41.- El Juez, dentro del ámbito de su competencia y bajo su estricta responsabilidad, cuidará que se respeten la dignidad de las personas y sus derechos humanos; por tanto, impedirá todo maltrato, abuso físico o verbal, cualquier tipo de incomunicación, coacción moral en agravio de las personas presentadas o que comparezcan al Juzgado.

Artículo 42.- Cada Juzgado contará con el personal mínimo para el cumplimiento de la presente Ley, el cual se compondrá de un Juez, un Secretario, un médico, los policías comisionados por el Área de Seguridad Pública que se autoricen y el personal auxiliar que se determine.

Artículo 43.- En los Juzgados se llevará y resguardará el Registro Municipal de Infractores, el cual estará a cargo del Secretario del Juzgado.

Judicial de la Federación y su Gaceta, en marzo de 2013, Materia Constitucional Décima Época, página 376, del rubro y texto siguientes:

“NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD. El artículo 32, párrafo segundo, parte primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Así, dicha reserva comprende al mismo tiempo ambos aspectos: ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; por tanto, basta que el Congreso de la Unión establezca en la ley el requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento para que conjuntamente opere la exigencia de que no se adquiera otra nacionalidad, es decir, tales requisitos son concomitantes.”

Finalidad que, en el caso que nos ocupa no se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional sino únicamente en la gestión administrativa, técnica y profesional que implica ordenar y pertenecer a un Juzgado Cívico como Juez y Secretario, deben, dentro del ámbito de sus competencia y bajo su estricta responsabilidad, cuidar que se respete la dignidad de las personas y sus derechos humanos.¹⁹

Sirve al caso aludir también a la vigente Ley de Nacionalidad que, de acuerdo con su numeral 1º, reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en enero

¹⁹ Artículos 46 y 47, Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

de mil novecientos noventa y ocho y que abrogó la anterior Ley de Nacionalidad. En lo que interesa dispone:

“ARTÍCULO 3. *Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:*

I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;

Aunado a lo anterior, las normas impugnadas vulneran el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere **al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes** y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que las normas son inconstitucionales, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento, en estos cargos, pues el resultado de estas medidas trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en puestos que no tienen ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y traen consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan

con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.”

Por lo que resulta inconstitucional restringir a un ciudadano por naturalización el acceso a cargos públicos por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por ser un ciudadano mexicano, sino que ello esté sucediendo en atención a una situación totalmente discriminatoria porque el ser mexicano por nacimiento no puede ser considerado como una “calidad” para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos.

En ese tenor, por regla general no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento con una nacionalidad y con doble nacionalidad, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.

TERCERO. El artículo 53, párrafo segundo, vulnera el principio de interés superior de la niñez y el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, al prever la posibilidad de detener a los niños, niñas y adolescentes por el tiempo de dos hasta seis horas, de forma injustificada,

lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño.

El artículo 53, segundo párrafo de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios transgrede el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, violación que se traslada al principio de interés superior de la niñez, en virtud de que permite la detención de menores por el lapso de dos hasta seis horas de manera injustificada.

Es imperante destacar el reconocimiento de estos derechos y principios de la niñez y adolescencia que hace el Estado Mexicano en la Norma Suprema, los cuales se encuentran contemplados en su artículo 4º, párrafo noveno, que a la letra establece:

“Artículo 4o. ...

*En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del **interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ...”***

Ahora bien, retomando lo dispuesto en el artículo 1º de la Norma Fundamental²⁰ a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, por el cual se constituyó el

²⁰ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

denominado bloque de constitucionalidad, es oportuno mencionar que el 26 de enero de 1990, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el día 20 de noviembre del año de 1989, en la Ciudad de Nueva York. La citada Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el día 19 de junio del año de 1990, y finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 25 de enero de 1991.

Con la finalidad de precisar la importancia del interés superior de la niñez, conviene transcribir lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, de la Convención en comento, que a la letra establece:

“Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(...)”

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de NNA, a fin de establecer los parámetros sobre los cuales las autoridades, en todos los órdenes de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus normas, así como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.²¹

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

(...)

²¹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

En uso de la facultad constitucional aludida, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece en su artículo 1, fracción II,²² que el objeto de ese ordenamiento será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Debe recalcar que, dicha Ley General tiene como pilar fundamental, la protección del interés superior de la niñez, pues mandata que dicho principio debe ser considerado de manera primordial en cualquier toma de decisión por parte de las autoridades. Tal imperativo se contiene en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, del ordenamiento general aludido, el cual a la letra establece:

“Artículo 2.

...

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

...”

Conforme a lo anterior, resulta claro que la Ley General en la materia, emitida por el Congreso de la Unión, contiene, por mandato constitucional, todos los

²² Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto: (...)

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte; (...)

principios y normas que deben observarse por todas las autoridades dentro del territorio nacional a fin de proteger el interés superior de los NNA y cumplir con los tratados internacionales en la materia.

En esa línea de ideas, de los preceptos mencionados se colige que el principio del interés superior de la niñez se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano cuando se involucren a NNA, el cual implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

De esta manera, es imperioso que todas las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se le involucre a NNA tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral.

En ese sentido, el principio del interés superior de los NNA implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

Las consideraciones anteriores fueron recogidas dentro de la tesis de jurisprudencia de clave P./J. 7/2016, Décima Época, materia constitucional, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, de rubro siguiente: ***“INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.”***

En dicho criterio jurisprudencial, se estableció que tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de los NNA, debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de los NNA en todo momento.

Apuntado lo anterior, es necesario traer en cita el derecho humano de la niñez que se contiene en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“Los Estados Partes velarán por que:

(...)

b) Ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.

La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

(...)”

De la norma internacional antes transcrita, en la parte que se resalta, se advierte que la detención de un NNA se realizará de conformidad con la ley, utilizándose únicamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

Estos lineamientos convencionales no fueron observados por el Poder Legislativo de Colima, pues fue omiso en tomar en cuenta el interés superior de la niñez al crear y emitir el precepto controvertido, atendiendo al desarrollo integral que debe procurar el Estado para los NNA. Ello, en virtud de que el artículo impugnado permite, en primer término, la detención de niños, niñas y adolescentes que sean considerados probables infractores por un plazo, como regla general, de dos horas, las cuales se podrán prorrogar hasta por cuatro horas más y posteriormente se dará aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Con el motivo de tener clara la norma tildada de inconstitucional e inconveniente, conviene transcribir el artículo 53, párrafos primero y segundo, de la Ley de Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, el cual establece textualmente lo siguiente:

*“Artículo 53.- En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.
En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas.
(...)”*

De la lectura de la norma antes transcrita cuya invalidez se reclama, se concluye que, la norma prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso desde dos hasta seis horas a un niño, niña o adolescente, sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en estado de incertidumbre.

Asimismo, se vulnera concretamente el derecho de los NNA dispuesto en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño, pues el precepto convencional en comento prescribe que las detenciones se realizarán con arreglo a la ley, remitiéndonos a ésta para verificar los supuestos y condiciones que deben cumplirse para poder llevar a cabo la detención de un menor, la cual, en ningún caso, deberá ser arbitraria.

Apuntado lo anterior, como se abordó en párrafos previos, en el orden jurídico mexicano, por mandato constitucional, contamos con una Ley General en materia de derechos de NNA, emitida por el Congreso Federal en atención a un mandato constitucional, cuyo objeto es establecer los parámetros generales para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos que reconoce la Constitución General y los tratados en la materia, en aras de proteger el interés

superior de la niñez, y cuya jerarquía normativa es de grado superior, por lo que deberá ser observada en todos los órdenes de gobierno.

Lo anterior es así, dado que el Poder Reformador de la Constitución otorgó la facultad al Congreso de la Unión de distribuir competencias en los tres órdenes de gobierno y que además tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales.²³

Una vez expuesto lo anterior, para evidenciar la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma controvertida, conviene traer a colación el artículo 85²⁴ de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establece: “...*en aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente. Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ...*”.

²³ Tesis: P.VII/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, abril de 2017, p. 5. de rubro “**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**”

²⁴ Artículo 85. En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente. Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

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

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

Aquí conviene precisar, que si bien, el precepto citado de la Ley General hace referencia a la prohibición de retención o privación de libertad por la comisión de delitos y a la subsecuente obligación de dar aviso a la Procuraduría de Protección competente de manera inmediata, la interpretación de dicha norma debe ser armónica y extensiva al ámbito administrativo, sobre todo cuando se permite la retención de niñas, niños y adolescentes por la posible comisión de una falta administrativa.

En ese orden de ideas, el precepto impugnado resulta inconveniente por no ajustarse a la Ley General que prohíbe en todo caso que los NNA puedan ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito, prohibición legal que es de observancia para todas las autoridades tanto federales como locales y municipales, por virtud del mandato constitucional que prevé su emisión a cargo del Congreso de la Unión.

Atento a lo anterior, tomando en cuenta que la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso b), prevé una remisión expresa a la ley de cada Estado Parte, disponiendo que la detención de menores se deberá llevar a cabo de conformidad con la ley nacional y atención a los parámetros establecidos por la Convención; luego, si la Ley General prohíbe en todo caso que sean detenidos, retenidos o privados de su libertad por la probable comisión o participación en un ilícito penal; entonces el dispositivo impugnado resulta contrario a los estándares de la norma internacional aludida.

Asimismo, la norma controvertida de la Ley de Colima dispone que la detención es una regla general, sin establecer los casos especiales o gravosos en los que proceda la detención o retención de menores, lo cual demuestra el incumplimiento del estándar internacional que prescribe que la detención será una medida de último recurso de aplicación frente a las infracciones que pudieren cometer los NNA.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la Ley controvertida no se refiera a delitos, sino a faltas administrativas, toda vez que éstas se encuentran

inmiscuidas dentro del derecho administrativo sancionador, al cual le resultan aplicables los principios que rigen al derecho penal, toda vez que ambas son una manifestación reactiva frente a conductas ilícitas o prohibidas por parte del Estado en el ejercicio su potestad punitiva.²⁵

Además, es dable aplicar de manera prudente las máximas que rigen al derecho penal, en razón de que entre éste y el derecho administrativo sancionador existe similitud en cuanto a que ambos tipos de normas contemplan una conducta reprochable, un procedimiento seguido en forma de juicio para determinar su comisión y, finalmente, tienen como consecuencia una sanción reactiva frente a la conducta antijurídica, lo cual encuentra sustento en el criterio establecido por la Primera Sala de Alto Tribunal XXXV/2017²⁶, aplicable por analogía y en atención al principio *pro persona* a fin de garantizar la máxima protección de la niñez.

Por lo anterior, ha quedado evidenciado que el artículo 53, párrafo segundo, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, resulta contraria a los derechos humanos de la niñez, particularmente el previsto en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño, y, en consecuencia, al principio de interés superior de la niñez contenido en el artículo 4o. de la Constitución General.

CUARTO. El artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera los derechos de las personas con discapacidad a la consulta previa, igualdad reconocimiento como persona ante la ley, reconocimiento de la capacidad jurídica y no

²⁵ Tesis P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, con rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**”

²⁶ Tesis 1ª.XXXV/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Tomo I, marzo 2017, pág. 441, de rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.**”

discriminación contenidos en los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 4 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los Estados Unidos Mexicanos adquirieron el compromiso de “*adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole...*”²⁷ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas de la materia.

Una de las formas de cumplir con dicha obligación es la contenida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁸, que establece **la obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.**

Esta disposición refleja el reconocimiento que la comunidad internacional hace de la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, mediante la cual se

²⁷ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

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

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

...

²⁸ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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

materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

Aunado a lo anterior, el inciso o)²⁹ del preámbulo de dicha Convención señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente.

En este sentido, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Así, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención se constituye como parámetro de regularidad de las normas del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,³⁰ con relación al diverso 133,³¹ su incumplimiento se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

²⁹ Los Estados Partes en la presente Convención,
(...)

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

³⁰ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

³¹ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Siendo que del análisis del proceso legislativo que dio origen a la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, se advierte que no existió consulta previa, estrecha y activa, a personas con discapacidad o a través de sus representantes, o con las asociaciones que los representan, por lo que el ordenamiento impugnado deviene inválido, al no haber cumplido con el requisito procedimental de rango convencional necesario para su elaboración, consistente en llevar a cabo consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o sus representantes.

De la revisión de los apartados “Antecedentes, Análisis de Iniciativa y Considerandos” contenidos en el decreto 466 por el cual se aprobó la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, se colige la ausencia de referencia alguna a cualquier tipo de consulta celebrada con las personas con discapacidad o sus representantes. Es decir que, el Órgano Legislativo del Estado de Colima, para poder expedir la norma impugnada debió de satisfacer la obligación de consulta, la cual debe ser previa, pública, abierta, accesible y adecuada.³²

Si bien es cierto que no existe un manual procedimental sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprende que los estándares mínimos para la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

Sin embargo, suponiendo sin conceder que, cualquier tipo de convocatoria para participar en la elaboración de la norma, cumple con el requisito convencional en comento, la realidad es que en el caso que nos ocupa, no se llevó a cabo ninguna clase de convocatoria, foro o llamado público para escuchar a las personas con discapacidad o a sus representantes, situación que redundaría en una transgresión

³² Estándares que pueden desprenderse tanto de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contenidos en su artículo 3º; así como de los lineamientos contenidos en el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

a su derecho a la participación en el proceso de elaboración de las normas que les atañen.

En ese tenor, el Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, previo a emitir la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, por mandato convencional y constitucional, omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia, a saber:

1. Consulta previa.

Una de las principales características del derecho humano a la consulta es que debe ser “previa”, lo que implica que deba existir un acercamiento con las personas con discapacidad o las organizaciones que los representan, antes de que se adopten o implementen medidas legislativas, políticas o programas susceptibles de afectarles.

2. Consulta abierta y pública.

Esto significa que el proceso de consulta debe difundirse de manera general y suficiente para que todas las personas con discapacidad involucradas o sus organizaciones representantes puedan estar informados de los trabajos legislativos que se van a realizar.

3. Consulta accesible y adecuada.

El Estado debe proveer todas las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad o sus organizaciones representantes tengan toda la información necesaria en formatos accesibles que sean acordes con el tipo de discapacidad de las personas a las que se está consultando, ya sea usando un lenguaje en braille, lenguaje de señas, de lectura fácil, formatos electrónicos, entre otros.

La consulta debe ser mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En este orden de ideas, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Siguiendo esta lógica, se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo 5 denominado “*La Legislación Nacional y la Convención*”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”³³

Ahora bien, cabe reiterar, que al realizar el análisis del decreto por el cual se emite la ley impugnada, no se hace referencia directa que al llevar a cabo la construcción legislativa de la norma, se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan en el Estado de Colima, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una medida disposición legislativa específica para este sector de la población.

Esta falta de consulta previa y activa a las personas con discapacidad, tuvo como resultado que la norma impugnada contenga vicios de constitucionalidad que atentan contra los derechos de dichas personas.

Bajo la premisa anteriormente descrita, el artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁴, toda vez que hace una discriminación por la condición de discapacidad de la persona infractora al no reconocerle la igualdad de circunstancias en el ejercicio de sus

³³ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

³⁴ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Adhesión de México el 26 de octubre de 2007 y promulgado en el DOF el 2 de mayo de 2008.

derechos durante el procedimiento administrativo de sanción que establece la Ley local impugnada. El artículo impugnado dispone textualmente:

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

De la simple lectura del artículo impugnado, se infiere que se obliga al Juez a suspender el procedimiento **hasta en tanto no se le proporcione la ayuda o la asistencia** “que requiera”, ya sea por parte de las personas obligadas a su custodia o por alguna autoridad de salud o institución de asistencia social competente del Estado, lo cual se traduce en la exclusión absoluta de la posibilidad de que una persona con discapacidad mental pueda intervenir directamente, en pleno ejercicio de su capacidad jurídica, para hacer valer sus derechos acorde a su voluntad de forma autónoma.

Del análisis de la norma impugnada, se advierte que, en caso de que se actualice el supuesto de la presentación de un probable infractor con discapacidad mental ante el Juez Cívico, éste se encuentra obligado a realizar lo siguiente:

1. Someter a consideración de un médico la discapacidad mental de la persona presentada.
2. Sí el médico dictamine que la persona padece una enfermedad o discapacidad mental, suspenderá el procedimiento.
3. Ordenará citar a las personas obligadas a la custodia de la persona con discapacidad.
4. En caso de que faltaren las personas encargadas de la custodia, el Juez Cívico remitirá al probable infractor a las autoridades de salud o a la institución de asistencia social competente del Estado.

Del estudio de los puntos anteriores, se colige que el precepto impugnado vulnera de manera notoria los derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental, toda vez que atenta contra el reconocimiento de su personalidad jurídica y capacidad jurídica en igualdad de condiciones, supeditando de forma imperiosa el ejercicio de sus derechos de manera autónoma al estricto apoyo o asistencia de terceros.

En principio, es posible advertir que dicho ordenamiento enfoca la discapacidad del posible infractor desde el modelo de tratamiento denominado como “modelo médico”, al señalar que las personas con discapacidad mental, durante el desarrollo de un procedimiento, no pueden actuar dentro del mismo conforme a su voluntad de manera plena, resultando indispensable la citación de la persona o personas encargadas de su cuidado, a efecto de que apoyen o asistan al presunto infractor, dejando así a un lado la plena participación de la persona con discapacidad en un procedimiento que involucra de manera directa su situación jurídica.

Se arriba a la conclusión anterior, debido a que el modelo médico cataloga a las personas con discapacidad como incapaces de realizar sus actividades cotidianas, a partir de estándares médicos, por lo que provoca su exclusión de forma sistemática de la sociedad y retoma la idea de que las personas con discapacidad están “rotas” y por lo tanto, requieren de expertos médicos o de rehabilitación para “reparar” su discapacidad, para que puedan participar en la sociedad.³⁵

Es decir, la norma parte de la hipótesis equivocada, merced de la cual, todas las personas con algún tipo de discapacidad mental requieren una persona que esté obligada a su custodia, y en caso de no tenerlos, puede trasladarlos a las instituciones de salud o de asistencia social para proporcionar ayuda y asistencia.

³⁵ Cfr. GONZÁLEZ RAMOS, Alonso Karim, “Capacidad jurídica de personas con discapacidad”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2010, página 16.

En otras palabras, la norma impugnada no atiende al nivel gradual de la discapacidad de cada persona. Da por sentado que todas las personas con discapacidad se encuentran sujetos a la custodia de alguien, pasando por alto que una persona con discapacidad tiene derecho a participar plenamente en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones a las demás, sobretodo en el ámbito de acceso a la justicia, en los que incluso existe el deber de realizar ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos.

En síntesis, los vicios de constitucionalidad que la norma impugnada plantea son los siguientes: la norma equipara y encajona en el mismo supuesto a las personas que sufren cualquier enfermedad con las que tienen una discapacidad mental. Consecuentemente, parte del supuesto por virtud del cual, toda persona con alguna discapacidad mental necesita de un custodio; y finalmente, somete a una consideración médico-asistencialista determinar si la persona efectivamente cuenta con una discapacidad.

En ese orden de ideas, la concepción del modelo médico sobre la situación de las personas con discapacidad se actualiza en el numeral impugnado, en virtud de que la norma, en primer término, obliga al Juez a tomar en cuenta la opinión técnica del médico respecto de la condición del presunto infractor y, de calificarse como persona “enferma” o con discapacidad mental, le constriñe a suspender el procedimiento sin tomar en cuenta lo que el individuo pueda manifestar.

Estas primeras circunstancias, previstas en la Ley controvertida, obstruyen de manera absoluta el derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica en igualdad de circunstancias para las personas con discapacidad, toda vez que el trámite del procedimiento se ve completamente paralizado por considerar, implícitamente, que la persona presuntamente infractora no cuenta con la capacidad de ejercer de manera autónoma sus derechos ante las actuaciones de la autoridad, ni de manifestar sus opiniones.

En segundo término, la norma tildada de inconstitucional e inconvencional continúa evidenciando una falta de reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en razón de que prescribe que el Juez Cívico deberá solicitar necesariamente la intervención de un tercero con el objeto de ayudar o asistir al presunto infractor, es impide de esta forma su actuar de manera autónoma dentro del procedimiento, en flagrante contravención a lo dispuesto en los artículos 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Precisadas las anteriores violaciones, debe recordarse que, en contraposición al modelo médico, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptó el “modelo social” de tratamiento a la discapacidad. Este modelo tiene como objeto primordial la **construcción de una sociedad verdaderamente inclusiva, en la que se valoren las diferencias de sus integrantes**, por lo que, se enfoca en la dignidad de la persona humana de forma integral, y tomando en cuenta la discapacidad sólo en caso de ser necesario.

De ahí, se desprende el hecho de que el Estado sea el responsable de eliminar las barreras creadas socialmente que impiden a las personas con discapacidad gozar de igual respeto y disfrute de sus derechos humanos. Acorde con ello, se pretende centrar la idea de que recae en el propio individuo la toma de decisiones sobre los temas que puedan afectarle, sin importar si son personas con discapacidad.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso González Lluy vs. Ecuador, se pronunció acerca del tratamiento de la discapacidad con base en el modelo social de la siguiente manera:

*“237. Como parte de la evolución del concepto de discapacidad, el **modelo social de discapacidad entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre las características funcionales de una persona y las barreras en su entorno.** Esta Corte ha establecido que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino*

que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva.”³⁶

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha abordado el tema referente al modelo social establecido por la multicitada Convención, como lo hizo al emitir el criterio contenido en la tesis 1a. VI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, Pág. 634, del rubro y textos siguientes:

“DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico.*

³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párrafo 237.

Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.”

Por lo anteriormente expuesto, se considera que el numeral 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, contraviene lo establecido por el artículo 12, particularmente en los numerales 1 y 2, de la Convención, misma que, en esencia establece que los Estados deben reconocer la capacidad legal de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas, lo cual implica que las personas con discapacidad puedan tener los mismos derechos y obligaciones como cualquier ser humano, particularmente en cuanto a la capacidad de tomar sus propias decisiones, situaciones que distan de lograrse de manera efectiva a la luz de la norma impugnada.

A mayor abundamiento, resulta útil exponer que el artículo 12 de la Convención referida establece la obligación de los Estados Partes de reafirmar que las personas con discapacidad ostentan el derecho del reconocimiento de su personalidad jurídica y, por lo tanto, ser sujetos de derechos y obligaciones sin distinción alguna. Dicha disposición es acorde a lo establecido en el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷, mismo que dispone que

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adhesión de México 24 de marzo de 1981 y promulgado en el DOF el 20 de mayo de 1981.

todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Por otra parte, por lo que hace a la proscripción de la discriminación en contra de las personas con discapacidad, es conveniente remitirnos al texto del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el cual se introduce la definición de “discriminación por motivos de discapacidad”, que deberá entenderse como *“cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación...”*.

Adicionalmente, el término “discriminación contra las personas con discapacidad”, ha sido definido en su artículo 1, punto 2 inciso a) por la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad³⁸, como toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Por su parte, la Constitución General en su artículo 1o., prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, **discapacidad**, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

³⁸ Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, Adhesión de México 12 de junio del año 2000 y promulgado en el DOF el 12 de marzo de 2001.

Como parte de los razonamientos anteriormente planteados, debe señalarse la porción normativa del artículo 71 de la Ley impugnada en la cual se establece que en caso de que faltaran a la citación las personas obligadas de la custodia de la persona con discapacidad mental, el Juez lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes en el estado, para que intervengan y se les proporcione la ayuda o asistencia que requiera.

La porción normativa mencionada no es compatible a lo dispuesto por la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, al enfocarse a la atención de la persona con base en el modelo médico supra citado, ello, en atención a que se considera a la persona con discapacidad mental, presunto infractor, como una persona susceptible de valoración médica y custodia para que en su oportunidad, sea canalizada a una institución médica o de asistencia social, lo cual, a su vez, genera un menoscabo en el reconocimiento de su personalidad jurídica.

Recapitulando los planteamientos hechos con anterioridad, la norma impugnada vulnera derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental al colocarlos en una situación discriminatoria en razón de su condición específica, ya que en caso de adquirir la calidad de presunto infractor, quedará al arbitrio y opinión subjetiva de un médico, que el Juez del conocimiento suspenda el procedimiento y, en caso de no asistir sus cuidadores o custodios, el juzgador tendrá la facultad de remitir a la persona con discapacidad mental ante una autoridad de salud para que le proporcione la ayuda que requiera, generando una situación de discriminación contraria a los principios establecidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Asimismo, es de resaltarse que el artículo impugnado, al momento de referirse a la calidad del presunto infractor menciona textualmente como la persona que *“padezca alguna enfermedad o discapacidad mental”* y como *“enfermo o persona con discapacidad mental”*, lo cual también resulta incompatible con el principio de no discriminación en comento.

Para un mayor entendimiento, es necesario señalar la definición de la Organización Mundial de la Salud, sobre el vocablo “enfermedad”, que consiste en lo siguiente: *“Alteración o desviación del estado fisiológico en una o varias partes del cuerpo, por causas en general conocidas, manifestada por síntomas y signos característicos, y cuya evolución es más o menos previsible”*.

De la definición se puede observar que en esencia, una enfermedad es una alteración en una parte del cuerpo de una persona, es por ello, que de la lectura de la porción normativa impugnada, es de advertirse que el legislador se refiere a una persona con una discapacidad mental como una persona con una enfermedad mental, utilizando el término indistintamente, lo cual genera poca claridad en el texto de la ley y resulta discriminatoria, toda vez que no es dable concebir a una discapacidad como una enfermedad.

En esa tesitura, se da uso incorrecto a la terminología que crea una falsa apreciación sobre la condición de una persona con discapacidad, lo cual se aleja del modelo social al que está apegado la Convención que se ha citado en párrafos anteriores, ya que se crean barreras y limitantes en personas con discapacidad, porque al utilizar la expresión “enfermo” o “enfermedad”, se está en presencia de una norma discriminatoria, siendo así que al ser la discapacidad una categoría de las establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Federal, no admite interpretación conforme y existe la obligación por parte de los legisladores de reparar dicha violación.³⁹

³⁹ **“NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.** Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa

Es conveniente mencionar que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4, obliga a los Estados a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. Asimismo, en su artículo 8, inciso b), exige promover acciones positivas y con conciencia social de respeto a las personas con discapacidad, buscando erradicar los estereotipos, prejuicios y estigmas hacia ellas, por lo que se pretende cambiar la cultura y concepción de una sociedad que a lo largo de la historia ha transitado de la exclusión al proteccionismo, pasando por modelos que abordaban a la discapacidad sin un reconocimiento de la dignidad, autonomía y derechos humanos de las personas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se pronunció en el Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, al establecer que las condiciones discriminatorias basadas en estereotipos socialmente dominantes y socialmente persistentes se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades, como en el caso que nos ocupa. La Corte Interamericana, al fallar el caso citado, determinó lo siguiente:

*“224. Los estereotipos constituyen pre-concepciones de los atributos, conductas, papeles o características poseídas por personas que pertenecen a un grupo identificado. Asimismo, la Corte ha indicado que las condiciones discriminatorias “basadas en estereotipos [...] socialmente dominantes y socialmente persistentes, [...] **se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas,***

institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.” [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 21, Agosto de 2015; Tomo I; Pág. 394. 1a./J. 47/2015 (10a).

particularmente en el razonamiento y el lenguaje de [las autoridades]⁴⁰

A manera de corolario, el **Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** en sus “Observaciones finales sobre el informe inicial de México” del 27 de octubre de 2014, en su apartado número III. Principales ámbitos de preocupación y recomendaciones señalaron textualmente que “*Al Comité le preocupa que la legislación civil de algunas entidades federativas todavía contenga **expresiones peyorativas para referirse a las personas con discapacidad***”. En el documento mencionado, se recomendó al Estado Mexicano redoblar sus esfuerzos en el ámbito del proceso de armonización legislativa con la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad a fin de que todos los estados federales eliminen terminología peyorativa de los derechos de las personas con discapacidad.⁴¹

Atento a lo anterior, lo procedente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, toda vez que vulnera los derechos al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, igualdad, y el principio de no discriminación de las personas con discapacidad.

QUINTO. El artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera el derecho al debido proceso, ya que la norma no contempla que las personas presentadas ante el Juez Cívico cuenten con un defensor calificado, al señalar que serán asistidas por una persona de confianza, en contravención a los lineamientos, principios, prerrogativas y derechos que deben seguirse para garantizar una defensa adecuada, como lo reconocen los artículos 14, 16 y 20 de la

⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, Párrafo 224

⁴¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité sobre los Derechos de las Personas Con Discapacidad, “Observaciones finales sobre el informe inicial de México” derivado de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Documento CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, pág. 2

Constitución Federal, así como el 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El debido proceso se erige como un derecho humano de naturaleza procesal cuyo alcance es amplio, integrado por las formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la garantía de audiencia, que tiene como finalidad la protección de las personas frente a las arbitrariedades de la autoridad, el cual encuentra su reconocimiento en el artículo 14 de nuestra Norma Suprema⁴².

Las formalidades esenciales del procedimiento integran el núcleo duro de este derecho humano, en virtud de que, a través de las mismas, se permite que las personas estén en posibilidad de defenderse antes de que las autoridades afecten su esfera jurídica de forma definitiva.

Es decir, el derecho al debido proceso se erige como la prerrogativa de toda persona a ejercer su defensa y ser oída con las debidas oportunidades, dentro de un plazo razonable, por la autoridad competente, de manera previa a la restricción o reconocimiento de obligaciones y derechos.

En este sentido, para que se respete el derecho aludido, es menester garantizar que la persona goce de una defensa adecuada y oportuna de manera previa al acto privativo.

⁴² Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

El derecho a una defensa adecuada, particularmente en la materia penal, se contiene en el artículo 20, apartado B, fracción VIII⁴³ de la Constitución Federal, consistente en que la persona tendrá derecho a una defensa por medio de su abogado y a que éste comparezca en todos los actos del proceso, esto es, que deberá contar con la asistencia efectiva del profesional en todas las actuaciones procesales, pues será quien velará porque el proceso siga con apego a los principios del debido proceso y no esté viciado, asegurando que la resolución sea dictada conforme a derecho.

Como se precisó de forma introductoria, si bien es cierto que el texto constitucional hace referencia al ámbito penal, no debemos dejar de observar que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las garantías judiciales son para cualquier persona que se encuentre frente a alguna autoridad en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y **obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter**;⁴⁴ por lo cual en atención al principio *pro persona* el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en la sustanciación del procedimiento de justicia cívica, lo que de conformidad con la lectura armónica y sistemática de la norma que se impugna no se encuentra garantizado e incluso permite su vulneración.

Cuando el Estado pretende modificar mediante el *ius puniendi* la esfera jurídica del gobernado, como ocurre en el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, **tiene la obligación de garantizar, entre otros, el derecho a**

⁴³ Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. (...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. a VII (...)

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

⁴⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el DOF el 7 de mayo de 1981, artículo 8.1.

contar con un abogado, a conocer la causa del procedimiento sancionatorio, a ofrecer y desahogar pruebas, así como a no declarar contra sí mismo.⁴⁵

Contrario a lo anterior, el Congreso del Estado de Colima, estableció en el artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, que cuando una persona comparezca ante el Juez Cívico como probable infractor, éste tendrá derecho a llamar a una persona de su confianza para que le asista, concediéndole máximo dos horas para que se presente o, de lo contrario, se iniciará el procedimiento sin aquélla, lo cual es contrario al derecho humano a una defensa adecuada como parte del derecho al debido proceso.

La norma impugnada, al señalar que el probable infractor solamente tiene derecho a ser asistido por persona de su confianza y no por un abogado o un asesor jurídico, se traduce en una violación al derecho a la defensa adecuada, en virtud de que no es el medio idóneo para garantizar el referido derecho.

La garantía del derecho humano de defensa adecuada se satisface cuando en los actos que constituyen un proceso sancionatorio, la persona cuenta con la asistencia jurídica de un profesional en derecho, resultando necesaria su presencia en tales diligencias, para asegurarse que el poder punitivo del Estado se desplegará a través de un proceso justo, lo que asegura que se garanticen en su integridad los derechos humanos.

⁴⁵ Cabe destacar el criterio que sostuvo el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, resuelta por sentencia de 25 de mayo de 2006, en el cual determinó que en cuestiones de derecho administrativo sancionador resulta prudente acudir a las técnicas garantistas que rigen en materia penal, al recaer ambas en la potestad punitiva del Estado. Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, con rubro "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**"

La exigencia de una defensa técnica adecuada, al requerirse a una persona que tenga la capacidad de asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para la persona a la que está asistiendo, encuentra su justificación en la necesidad de otorgarle una real y efectiva asistencia legal que le permita estar en la posibilidad de hacer frente a la acusación en su contra, lo que no se satisface si esta asistencia es proporcionada por cualquier otra persona que no reúna tal característica, a pesar de ser de la confianza del asistido.⁴⁶

El Estado tiene la obligación de garantizar que la persona que se encuentre frente a la posibilidad de ser sancionado mediante el *ius puniendi* pueda defender su libertad, propiedades, posesiones o derechos, de manera previa al acto de privación, lo cual necesariamente implica que para ejercer de manera eficaz el derecho a la defensa adecuada, la persona debe ser asistida por un abogado.

Debe reiterarse que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8⁴⁷, así lo reconoce al señalar que toda persona tiene derecho a la

⁴⁶ Tesis de Jurisprudencia; Décima Época; Materia Constitucional, Penal; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Tomo I; mayo de 2015; pág. 240; clave 1a./J.26/2015, del siguiente rubro: “**DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. LA FORMA DE GARANTIZAR EL EJERCICIO EFICAZ DE ESTE DERECHO HUMANO SE ACTUALIZA CUANDO EL IMPUTADO, EN TODAS LAS ETAPAS PROCEDIMENTALES EN LAS QUE INTERVIENE, CUENTA CON LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR QUE ES PROFESIONISTA EN DERECHO.**”

⁴⁷ **Artículo 8. Garantías Judiciales**

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

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

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

defensa y ser asistido por un defensor. Al respecto, debe destacarse que, si bien la norma internacional en comento pudiese dar pie a interpretar que la defensa pueda ser efectuada por un tercero que no sea perito en la materia, ello no es así, pues se infiere que la defensa jurídica que debe garantizar el Estado tiene que ser adecuada y efectiva, lo que se traduce en que el defensor debe acreditar ser profesional en derecho.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado señalando que en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se puede adoptar una decisión que implique la privación de la libertad, la adecuada defensa legal a favor de las personas es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso.⁴⁸

En esta tesitura, si no se posibilita que el derecho de defensa ante instancias administrativas sea adecuado, a través de una defensa técnica, la aplicación de una sanción privativa de libertad impacta en todo el proceso administrativo sancionatorio, vulnerando, por consiguiente, el derecho al debido proceso y a la defensa adecuada.

En el caso de la norma impugnada, no permite que los probables infractores gocen de una defensa adecuada ante un procedimiento administrativo

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Vélez Loor vs. Panamá” en Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 23 de noviembre de 2010, párrafo 146.

sancionatorio llevado ante un Juez Cívico, en el cual se pueden determinar cómo sanciones la multa, el arresto hasta por treinta y seis horas, o el trabajo a favor de la comunidad, pues solamente señala que podrán llamar a una persona de su confianza y, en caso de no acudir ésta en el plazo de dos horas, el procedimiento se iniciará sin su participación. Lo anterior, deriva en una evidente transgresión a las garantías mínimas del debido proceso.

En esa tesitura, y de una interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, 20, apartado B, fracción VIII, de la Norma Fundamental y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conjunto con el principio *pro persona*, se concluye con toda certeza que el Estado debe garantizar el derecho a la defensa adecuada, por medio de un abogado, tanto en procedimientos administrativos como jurisdiccionales.

En ese orden de ideas, el derecho a la defensa legal profesional resulta aplicable en el ámbito del derecho administrativo sancionador, debido a su naturaleza gravosa cuyo resultado deriva en la coacción como reacción a conductas consideradas ilícitas en uso de la facultad punitiva del Estado, pues estos procedimientos no solamente deben respetar los derechos y las garantías del mismo procedimiento administrativo, sino que debe ser atendida la defensa adecuada como exigencia del Estado constitucional.

En todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción y en consecuencia tener que soportar el poder correctivo del Estado, a través de la autoridad competente, el derecho a la defensa técnica se erige como una premisa indispensable para el respeto al debido proceso.

En ese tenor se ha pronunciado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial de la Décima Época, materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, pág. 41, clave P./J. 43/2014, del rubro y texto siguiente:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. *El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”*

Por tanto, para garantizar que la actuación del órgano sancionador del Estado se apegue a la legalidad, la imposición de la sanción administrativa debe

satisfacer los principios del debido proceso y que la misma se imponga solamente cuando ha quedado acreditada la responsabilidad del infractor, lo que se tendrá lugar únicamente cuando la persona tuvo la oportunidad de alegar y defenderse, a través de una defensa técnica, de la conducta que se le atribuye y que motivó el procedimiento sancionador.

Una vez precisado lo anterior, en el caso, el Poder Legislativo Local, al establecer en el artículo impugnado que las personas que sean llevadas ante el Juez Cívico por una probable infracción solamente podrán ser asesoradas por persona de confianza, da pauta a que se establezca una sanción dictada sin la asistencia de un defensor calificado que le provea de una defensa adecuada en todas las etapas del procedimiento, circunstancia que deriva en una clara transgresión al debido proceso, por lo cual se traduce en una vulneración a lo dispuesto en los artículos 14, 16, 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Federal y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se estima necesario reiterar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige el establecimiento de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior, toda vez que, que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.⁴⁹

⁴⁹ Jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565, del rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA**

Ello en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudirse a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una sanción.⁵⁰

Por las consideraciones esgrimidas en el presente escrito, las normas impugnadas vulneran los derechos de libertad de expresión, igualdad, no discriminación, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, a la consulta previa de personas con discapacidad, de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, a la seguridad jurídica, al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad, libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio y el principio de interés superior de la niñez.

CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

⁵⁰ Sentencia de 25 de mayo de 2006, por la cual el Pleno del Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por la Procuraduría General de la República, pp. 26 y 27.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante Decreto número 466 de fecha 24 de marzo de 2018, en la Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

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

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

No obstante, lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de la norma impugnada

que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondencia interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de igualdad y no discriminación cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente

acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan un efectivo acceso a la justicia en el que se garantice el respeto a la legalidad en materia penal, así como a la seguridad jurídica, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, así como del principio *pro persona*, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación de normas penales inexactas que generan incertidumbre jurídica, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

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

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima, del veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, que contiene el Decreto 466 por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e convencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 23 de abril de 2018.

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

RFPS