

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017
PROMOVENTES: INTEGRANTES DE
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, promovidas por integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y por el representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante las que se impugnaron la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México, publicadas el primero de septiembre de dos mil diecisiete.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demandas.** Mediante escritos presentados el trece y veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra de la aprobación, promulgación y publicación de las normas que se detallan en seguida:

PROMOVENTES	LEGISLACIÓN RECLAMADA PERTENECIENTES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
--------------------	---

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Integrantes de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Anticorrupción, en contra de diversos artículos especificados en los conceptos de invalidez. • Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en contra de diversos artículos especificados en los conceptos de invalidez.
Integrantes de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Anticorrupción; en particular, el artículo 33.
Integrantes de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Anticorrupción, en contra de diversos artículos. • Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada, en contra de diversos artículos.
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11, fracción XII, en la porción normativa que dice “<i>las medidas precautorias de arraigo</i>”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

2. **Conceptos de invalidez.** En estas demandas se expusieron los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

3. Por lo que hace al primer escrito promovido por los integrantes de la Asamblea Legislativa (acción de inconstitucionalidad 121/2017), se desprende lo siguiente:

- a) **Cuestión previa.** El artículo 113 de la Constitución General contiene la descripción general y el marco de referencia mínimo del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se ve complementado con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Por lo tanto, las legislaturas locales deben establecer sistemas anticorrupción en armonía con el sistema federal.
- b) **PRIMERO.** La Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México transgrede el artículo 1º de la Constitución General, en relación con los principios de seguridad y legalidad, pues lleva implícita una violación a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano que integran la ley suprema de la Unión: a saber, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

(en especial, lo previsto en los artículos 13 y 36, del primer tratado, y III, numeral 11, del segundo). Ello, pues la Asamblea Legislativa ha atacado las medidas orientadas a garantizar el combate efectivo a la corrupción, sin respetar la esencia de dichos instrumentos internacionales: que la sociedad participe en los esquemas anticorrupción con la mayor independencia posible de los entes públicos. Situación que no ocurre cuando el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción es elegido por la legislatura, alejándose del espíritu o principio rector de la independencia que debe tener del poder público a que aluden los citados tratados internacionales.

- c) **SEGUNDO.** Se actualiza una violación a lo establecido en los artículos 16, 102, apartado A, 122, 113 y 133 de la Constitución, en relación con lo previsto en los numerales 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral.
- d) El artículo 102 de la Constitución Federal prevé que la Fiscalía General de la República contará con una Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado y removido por el Fiscal General, cuestión que puede ser objetada por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Lineamiento que se complementa con el artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se señala que, a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.
- e) Bajo esa tónica, y tomando en cuenta que en el texto constitucional se prevén votaciones calificadas para elegir a cargos públicos de relevancia para el sistema anticorrupción, se afirma que la legislación reclamada omitió dolosamente prever el requisito de mayoría calificada para la respectiva designación del fiscal anticorrupción de la Ciudad de México. La exigencia de mayoría calificada implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas política, en virtud de que se trata de un aspecto trascendente para la sociedad. Ejemplo de lo anterior es que en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

otros cargos relevantes para la propia Ciudad de México, la Constitución Local exige mayoría calificada, por ejemplo, para elegir a los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano (artículo 37, numeral 2), al Titular de la Fiscalía General de Justicia (artículo 46, apartado c, numeral 8), al titular de la secretaría encargada del control interno (artículo 61, numeral 3) y al titular de la entidad de fiscalización (artículo 62, numeral 5). Cuestión que se hace evidente, se reitera, cuando en la propia Constitución General, el mencionado artículo décimo octavo transitorio prevé que el Fiscal Anticorrupción Federal será designado por el Senado, pero por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

- f) Sin embargo, los artículos 9 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate la Corrupción y 68 de la Ley del Sistema Anticorrupción, ambos de la Ciudad de México (que prevén que el fiscal anticorrupción será designado por el Poder Legislativo con la aprobación únicamente de la mayoría simple de los miembros presentes del pleno entre una terna enviada por el Jefe de Gobierno) transgreden el principio de supremacía constitucional, pues precisamente no se ajustan al método de nombramiento calificado que se encuentra estipulado en los citados artículos 122 y 133 constitucionales y en el referido artículo transitorio.
- g) **TERCERO.** Se insiste que concurre una transgresión al artículo 113 constitucional que estipula las bases mínimas del sistema nacional anticorrupción, ya que la normatividad impugnada se aleja de los principios democráticos que debe regir el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano.
- h) De acuerdo al texto constitucional, por lo que hace al diseño del sistema anticorrupción, a cada ente público le fueron asignadas funciones o tareas específicas: los congresos federal y locales intervendrán en los ámbitos de fiscalización, las controlarías vigilarán, las procuradurías investigarán, los tribunales administrativos sancionarán. Empero, sin tomar en cuenta lo anterior, la Asamblea Legislativa emitió una ley de combate a la corrupción en la que la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción será aprobada por una mayoría simple, como si fuera cosa de poca relevancia. El sistema anticorrupción, aunque parezca una

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

obviedad, es un sistema y, para que funcione, es necesario que todas las instancias involucradas se regulen en el mismo sentido.

- i) **CUARTO.** Hay una transgresión al artículo 72 de la Constitución Federal y a los numerales 92 y 93 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa que implica violaciones en el procedimiento, pues en la aprobación de la legislación reclamada existió una falta de acatamiento al procedimiento legislativo, ya que el Jefe de Gobierno publicó la ley con modificaciones relevantes por lo que hace a la elección del Fiscal Anticorrupción, mismas que no fueron turnadas a la Asamblea Legislativa para su revisión, discusión y posterior aprobación por parte del Pleno.
- j) Aunado a ello, existen inconsistencias en cuanto a la necesidad de un mayor consenso para el nombramiento del titular de la Fiscalía Anticorrupción, a la luz de los requisitos establecidos para la elección de otros funcionarios públicos que, no menos importante, sí tienen menor jerarquía dentro del sistema anticorrupción y que son electos por mayoría calificada de los integrantes presentes en ese momento de la Asamblea Legislativa: el titular de la Contraloría General y el Auditor Superior. Consecuentemente, se solicita la inconstitucionalidad de los artículos 9 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y 68 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción, ambas de la Ciudad de México.
- k) Por último, se requiere la suspensión de todo el proceso de nombramiento del Fiscal Especializado para conservar la materia de la acción de inconstitucionalidad.

4. El segundo escrito de demanda fue presentado por los mismos integrantes de la Asamblea Legislativa (acción de inconstitucionalidad 122/2017), quienes tras relatar los antecedentes de la ley reclamada, razonaron lo que sigue:

- a) **ÚNICO.** El artículo 1º constitucional establece claramente que la Asamblea Legislativa tiene la obligación de emitir leyes armonizadas con los estándares internacionales. Bajo esa premisa, en el caso se actualiza una violación al principio de progresividad de los derechos humanos político-electorales y a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ordenamiento motor para la creación del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

sistema anticorrupción. Particularmente, a lo previsto en el artículo 6, numeral 2, de la convención, que señala que cada Estado parte deberá otorgar al órgano u órganos encargados de combatir la corrupción la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

- b) Así, el artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción, que prevé la figura y mecanismo de nombramiento del Secretario Técnico del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, es contradictorio con el Décimo Tercero Transitorio de la Constitución de la Ciudad de México, que dispone que, de conformidad con la Constitución Federal y las leyes generales, la Asamblea Legislativa está obligada a expedir las leyes y a llevar a cabo las adecuaciones normativas en materia al combate a la corrupción. Por ello, debe tomarse en cuenta que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en sus artículos 29 y 33, párrafos primero y segundo, mandata que el Secretario Técnico del Sistema Nacional Anticorrupción será nombrado o removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva.
- c) El citado artículo 33 de la ley local se aleja de los lineamientos mencionados y contraviene el régimen nacional, ya que en el caso de la Ciudad de México, el Secretario Técnico será nombrado por el órgano legislativo, cuando en el Sistema Nacional Anticorrupción el órgano designante es un ente plural, apolítico y preponderantemente ciudadano (lo que genera un mayor control ciudadano).
- d) Consiguientemente, el artículo reclamado transgrede el principio de supremacía constitucional, ya que pasa por alto que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción forma parte de la ley suprema de la Unión y no toma en cuenta lo previsto en los citados artículos 29 y 33 de esa legislación general sobre el mecanismo de designación del Secretario Técnico del Sistema.
- e) Finalmente, se solicita la suspensión de todo el proceso de nombramiento del Secretario Técnico para conservar la materia de la acción de inconstitucionalidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

5. En el tercer escrito de demanda presentado por los mismos integrantes de la Asamblea Legislativa (acción de inconstitucionalidad 123/2017), se manifestaron los razonamientos que siguen en nueve conceptos de invalidez:

- a) **PRIMERO.** El artículo 68 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México viola los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y Séptimo Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, que mandata que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales. Así, se estableció un orden jerárquico que debe ser acatado: la Constitución Federal, la Ley General, la Constitución de la Ciudad de México y las leyes locales en materia anticorrupción.
- b) En ese tenor, se resalta que la propia Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 44, apartado A, numeral 4, dispone que el titular de la Fiscalía General de Justicia durará cuatro años y será electo por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto, mismo que podrá ser ratificado por un periodo más a propuesta de dicho consejo.
- c) Así, se aduce que el citado artículo 68 de la ley local se emitió sin observar los mandatos de la Ley General y la Constitución Local, pues al establecerse en la norma reclamada una duración en el cargo del Fiscal Anticorrupción de siete años prorrogables, se asigna un mayor ejercicio en el cargo que al Fiscal General de la Ciudad de México que sólo dura cuatro años prorrogables. Con ello, se rompe lo preceptuado en el texto de la Constitución Federal en cuanto a que el sistema anticorrupción local debe tener un contenido jurídico congruente, lógico y materialmente sistemático para garantizar el combate a la corrupción.
- d) **SEGUNDO.** El artículo 69, fracción III, de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México viola los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y Séptimo Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. De la misma forma en que se razonó en el concepto de invalidez anterior, se

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

afirma que hay una afectación al principio de jerarquía (al dejarse de observar una norma de mayor rango como la Constitución Local), ya que la norma reclamada se contraría con lo previsto en el artículo 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución de la Ciudad de México: mientras que en el precepto impugnado, para ser Fiscal Anticorrupción, se exige un título profesional de licenciado en Derecho o su equivalente con una antigüedad mínima de diez años, el texto constitucional de la Ciudad de México exige para ser Fiscal General que se cuente con título de licenciado en Derecho con una experiencia mínima de cinco años.

- e) **TERCERO, CUARTO Y QUINTO.** Los artículos 70, 71 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México violan los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y Séptimo Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. En la misma tónica que lo argumentado en el concepto de invalidez anterior, se alega que hay una incidencia en el principio de jerarquía, pues las normas impugnadas desatienden lo contenido en la Constitución de la Ciudad de México (se transcriben los preceptos, reiterando la petición de inconstitucionalidad): **i)** el artículo 70 reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c, y 44, apartado C, numeral 1, de la Constitución Local; **ii)** el artículo 71 reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c, y 44, apartado A, numeral 1, de la Constitución Local, y **iii)** el artículo Sexto Transitorio reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c, y 44, apartado A, numeral 4, de la Constitución Local.
- f) **SEXTO A NOVENO.** Los artículos 9, 10, fracción III, 12 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México violan los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y Séptimo Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. Bajo los mismos razonamientos que en los conceptos de invalidez previos, se alega que hay una incidencia en el principio de jerarquía, pues las normas impugnadas desatienden lo contenido en la Constitución de la Ciudad de México (se transcriben los preceptos, reiterando la petición de inconstitucionalidad): **i)** el artículo 9 reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c, y 44, apartado A, numeral 4, de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Constitución Local; **ii)** el artículo 10, fracción III, reclamado es contradictorio con el artículo 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución Local; **iii)** el artículo 12 reclamado es contradictorio con el artículo 37, numeral 3, inciso c, de la Constitución Local; y **iv)** el artículo Tercero Transitorio reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c, y 44, apartado A, numeral 4, de la Constitución Local.

6. En el escrito de demanda presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 135/2017), se plantearon los argumentos que siguen:

- a) El artículo 11, fracción XII, en la porción normativa que dice “*las medidas precautorias de arraigo*”, al posibilitar la solicitud de este tipo de medidas a las persona que se investigan por hechos que la ley señale como delitos de corrupción, constituye una violación a los derechos humanos a la libertad personal, libertad de tránsito, así como a los principios pro persona, presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, consagrados en los artículos 1, 11, 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal y en otros preceptos de tratados internacionales.
- b) Para justificar lo anterior, en un primer momento, se relataron ciertos antecedentes de suma importancia. Se inició el documento manifestando que, antes de la reforma constitucional de dos mil ocho, la Constitución Federal no contemplaba la figura de arraigo. Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, la Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 112 bis del Código de Procedimientos Penales por transgredir el derecho a la libertad personal, toda vez que contemplaba que una persona podía ser privada de su libertad por treinta días, aunque la averiguación no contara con datos suficientes que permitieran establecer que un hecho ilícito era responsabilidad de dicha persona.
- c) Fue hasta la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho que se incorporó el arraigo al texto del artículo 16 constitucional, limitando su procedencia exclusivamente para delitos de delincuencia organizada y bajo ciertas condicionantes. En el artículo Décimo Primero Transitorio de esa reforma constitucional se dispuso que, en tanto entrara en vigor el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

nuevo sistema procesal acusatorio, se autorizaba a los agentes del Ministerio Público a solicitar al juez el arraigo domiciliario cuando se tratara de delitos graves y hasta por un máximo de noventa días.

- d) Ya con dicha normatividad, la Comisión Nacional hizo referencia a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 29/2012 (Aguascalientes), 20/2013 (Baja California Sur) y 22/2013 (Hidalgo), en donde esta Suprema Corte analizó legislaciones estatales que implementaron la figura de arraigo, declarándose su inconstitucionalidad. De esos precedentes, dice la Comisión, se extrajeron las siguientes notas características: i) el arraigo sólo puede decretarse por autoridad judicial a petición del Ministerio Público; ii) tratándose de delitos de delincuencia organizada, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale (delitos que se establecen expresamente en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada); iii) por un plazo de 40 días siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de las personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia, y iv) el plazo podrá prorrogarse, siempre que el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen y la duración total del arraigo no podrá exceder de 80 días. Argumentándose, a su vez, que el citado artículo Décimo Primero Transitorio no implica una permisión o habilitación para que las autoridades estatales legislen sobre el arraigo.
- e) Con base en lo anterior, la Comisión Nacional razona que el catálogo de delitos que pueden ameritar el arraigo es limitado, donde no se encuentran los delitos en materia de corrupción, por lo que el artículo reclamado indebidamente amplía la procedencia de la figura del arraigo.
- f) En el Código Penal para el Distrito Federal, en los Títulos Décimo Octavo a Vigésimo, se establecen los delitos que constituyen hechos de corrupción; sin embargo, ninguno de ellos está relacionado con la delincuencia organizada. Además, la figura de arraigo no se encuentra prevista dentro de las medidas cautelares que permite el Código Nacional de Procedimientos Penales (en particular, lo previsto en el artículo 155), en virtud de no ser una medida que sea posible aplicar para otros delitos distintos a los de la delincuencia organizada y, por ende, no es una medida de la que los órganos locales de investigación pueden disponer.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

- g) En otras palabras, de una interpretación sistemática del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprende que la autoridad judicial solamente podrá autorizar como medidas cautelares o precautorias restrictivas de la libertad las que estén establecidas en dicho código y en las leyes especiales; entre ellas, la Ley Federal de Delincuencia Organizada. Consiguientemente, los órganos de investigación no pueden solicitar como medida cautelar la figura de arraigo, fuera de los casos permitidos constitucional y legalmente para delitos de delincuencia organizada.
- h) Esta interpretación del alcance del arraigo se deriva a su vez del propio procedimiento de reforma constitucional, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, así como de los antiguos criterios jurisprudenciales reflejados en las tesis de rubro: **“ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** y **“ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.
- i) Bajo esta tónica, la Comisión Nacional argumenta que la norma reclamada que da pie al arraigo en contra de una persona por delitos distintos a los de la delincuencia organizada generan la siguientes afectaciones: i) la detención de una persona, sin indicios de responsabilidad penal, se traduce en una restricción al derecho a la libertad personal y a los principios de inocencia, seguridad jurídica, legalidad y pro persona; ii) la persona sometida al arraigo recibe el trato de un indiciado, atentando contra la presunción de inocencia y la seguridad de las personas; iii) se afecta el debido proceso, y iv) se incide en el principio pro persona, pues ante la posibilidad de aplicarse medidas cautelares menos lesivas, se permite optar por la que más agravia a las personas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

j) Por último, se explica que en el derecho internacional no es aceptada la figura de arraigo y se solicita que ante la declaración de inconstitucionalidad de la norma reclamada, se invaliden todas aquéllas relacionadas por cuestión de efectos, o que, en su caso, si se optara por una interpretación conforme, se haga siempre que la misma confiera mayor protección legal.

7. **Admisión y trámite.** En relación con el trámite de las acciones, consta que los tres escritos de demanda interpuestos por los integrantes de la Asamblea Legislativa se recibieron en esta Suprema Corte el trece de septiembre de dos mil diecisiete (uno a las once dieciséis horas, otro a las once diecisiete horas y el último a las once dieciocho horas).
8. Por acuerdo de dieciocho de septiembre, el Ministro Presidente dio cuenta del primer escrito, lo registró con el número de acción de inconstitucionalidad 121/2017 y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento. Ese mismo día, por un diverso acuerdo, el Ministro Presidente tuvo por presentados los otros dos escritos, asignándoles los números de expediente 122/2017 y 123/2017, respectivamente, y acumulándolos al primero.
9. El veinticinco de septiembre siguiente, inició la participación del Ministro Instructor, quien dio cuenta de las tres demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Ciudad de México como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se dio vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente y se resolvió que no era viable acordar de conformidad la medida cautelar de suspensión solicitada en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 122/2017, pues ésta no se prevé para el presente medio de control constitucional.
10. Días más tarde, el dos de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente tuvo por recibida la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asignándole el número de expediente 135/2017 y acumulándola a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

la citada en párrafos previos. Al día siguiente, el Ministro Instructor admitió a su vez tal demanda, dio vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno para que rindieran su informe y otorgó su participación en el procedimiento a la Procuraduría General de la República.

11. **Trámite del expediente.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogados los documentos enviados por la autoridad requerida, así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

12. **Informe del Jefe de Gobierno.** Al respecto, a través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México rindió un informe por lo que hace a todas las acciones de inconstitucionalidad, expresando únicamente que, en relación con su intervención en el caso, la promulgación de los decretos mediante los que se expidieron la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, se hizo en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122, Apartado A, Base III, de la Constitución Federal, primero y segundo transitorios de la reforma constitucional federal de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, y 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

13. **Informe del Poder Legislativo.** El Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa presentó su informe por escrito recibido el diez de noviembre de dos mil diecisiete, dividiendo su escrito en varios apartados.

14. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 121/2017, se afirmó lo que sigue respecto a los conceptos de invalidez:

- a) **Primer concepto de invalidez.** Contrario a lo señalado por la accionante, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo III, numeral 1, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el paquete de iniciativas para la creación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México contó con mecanismos para estimular la participación de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. Se realizaron y tomaron en cuenta diversas actividades que reforzaron el análisis y estudio de las iniciativas en cuestión y en las que se contó con la participación de especialistas en materia de anticorrupción, académicos, estudiantes, universitarios, empresarios, sociedad civil y funcionarios públicos. A partir de ello, se creó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción cumpliendo con los imperativos constitucionales y convencionales.

- b) **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 113 de la Constitución Federal señala que las entidades federativas cuentan con la atribución de establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Por su parte, el artículo 36 de la Ley General del Sistema Anticorrupción prevé las bases mínimas a los que están obligados los sistemas locales que se han de implementar en las entidades federativas. Todos estos lineamientos fueron acogidos en la legislación de la Ciudad de México (se hace una tabla comparativa entre los requisitos mínimos de la Ley General y la forma en que fueron cumplidos en la legislación de la Ciudad de México).
- c) Con base en lo anterior, se aduce que no existe normatividad alguna, mucho menos que emane de la Constitución, que restrinja la libertad configurativa de la Ciudad de México para designar al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción. Es decir, no existe un mandato imperativo constitucional o de la legislación general que obligue a la Ciudad de México a establecer un determinado procedimiento para el nombramiento del citado fiscal especializado. Siendo inoperantes los ejemplos planteados por los accionantes respecto al nombramiento de otros funcionarios (con la aprobación de dos terceras partes del Congreso), pues el método de elegibilidad de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México y de los titulares de la contraloría interna y de la entidad de fiscalización se encuentra regulado en la Constitución de la Ciudad de México, lo cual no ocurre para el fiscal anticorrupción.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

- d) **Tercer concepto de invalidez.** Los accionantes omitieron señalar los artículos que consideran como inconstitucionales y tampoco se explicó en que consiste el quebranto al artículo 113 constitucional.
- e) Sin embargo, *ad cautelam* (tras hacer un cuadro comparativo entre los requisitos que se desprenden del citado precepto constitucional y la normatividad del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México), se explica que si bien, de acuerdo al artículo 113 constitucional, las entidades federativas deben crear sistemas locales anticorrupción, el precepto constitucional no define toda la estructura, conformación y métodos de selección de sus integrantes. Además, aunque la Ley General del Sistema Anticorrupción prevé la integración de los sistemas locales anticorrupción y las facultades y atribuciones de algunas de sus instancias, en ningún momento establece de manera específica los requisitos y métodos de selección de todas las instancias que conforman los propios sistemas locales (con excepción del consejo de participación ciudadana); específicamente, del Fiscal Anticorrupción. Lo cual tampoco ocurre en la Constitución de la Ciudad de México, la que únicamente regula los requisitos y método de elección del Fiscal General de Justicia, más no del Fiscal Anticorrupción.
- f) **Cuarto concepto de invalidez.** Carece de sustento la petición de inconstitucionalidad por vicios en el procedimiento. Primero, porque no se acredita con ningún medio fehaciente de prueba dichos vicios (se afirma que el Jefe de Gobierno realizó observaciones de fondo a las iniciativas, pero no se acredita que esas observaciones hayan sido recibidas por la Comisión de Gobierno). Y segundo, porque las comisiones dictaminadoras ejercieron su labor entre el nueve de mayo y el once de julio de dos mil diecisiete, y el dictamen fue producto del consenso entre las diferentes fuerzas políticas que integran el poder legislativo.
- g) Adicionalmente, no debe pasarse por alto que con fundamento en el artículo 122 de la Constitución Federal y Cuarto y Décimo Tercero Transitorios del decreto de reforma constitucional en materia de anticorrupción, la Asamblea Legislativa se encuentra facultada para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas (dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

generales) para crear el sistema anticorrupción local; particularmente, para realizar las designaciones o ratificaciones necesarias para implementarlo.

- h) En ese sentido, la Asamblea Legislativa cumplió con todas las imposiciones constitucionales y los puntos irreductibles de la Ley General para el buen funcionamiento del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Siendo que por el Fiscal Especializado, al no ser impuesto un método de elegibilidad por el voto de las dos terceras partes, queda dentro de las libertades competenciales de los Congresos Locales, sin que con ello se afecta de manera alguna la autonomía del mismo.

15. En relación con la acción de inconstitucionalidad 122/2017, se contestaron los conceptos de invalidez al tenor siguiente:

- a) **Primer concepto de invalidez.** Los accionantes sólo hace alegaciones genéricas que buscan demostrar la importancia de los valores democráticos, sin ajustar su argumento, en ningún momento, a la pretendida inconstitucionalidad de la norma, por lo que se considera que el concepto de invalidez debe declararse como inoperante.
- b) El artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia exige que para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, la demanda debe contener los conceptos de invalidez. En ese sentido, se destaca que en el primer concepto de invalidez, la parte promovente sólo afirma que se viola el principio de progresividad, sin exponer las razones por las cuales considera dicha circunstancia.
- c) **Segundo concepto de invalidez.** En atención a la petición de inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción, se destaca que el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece una serie de disposiciones “irreductibles” a fin de sujetar a las legislaturas a los mínimos indispensables para la conformación y funcionamiento de los sistemas locales, en cuya fracción I, entre otras, se dice que deberá contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del sistema anticorrupción nacional. Sin embargo, no se mandata en esos mínimos o equivalencias que deba ser obligatorio incorporar a la legislación local mecanismos de selección

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

determinados del Secretario Técnico del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Ello, ya que la propia naturaleza de la legislación general busca regular requisitos de organización y funcionamiento mínimos en los temas concurrentes no exclusivos de la federación, para así respetar las facultades de la soberanía representada en las legislaturas de las entidades federativas.

16. En torno a la acción de inconstitucionalidad 123/2017, se expuso lo siguiente:

- a) **Improcedencia.** Debe sobreseerse la acción con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia. Los promoventes no acreditan la existencia del acto materia de la acción, ya que solamente se sujetan a señalar una interpretación abstracta de lo establecido en la Constitución Federal y la Constitución de la Ciudad de México, con relación a lo previsto en los artículos 68, 69, 70, 71 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9, 10, fracción III, 12 y Tercero Transitorio, ambas de la Ciudad de México. Es decir, en el escrito de demanda no existe una vinculación de los preceptos reclamados con lo establecido en la Constitución Federal y en la Constitución de la Ciudad de México.
- b) Los promoventes se limitan a copiar y a pegar la normatividad y legal aplicable, sin ningún elemento probatorio del acto materia de la controversia y sin plantearse ninguna argumentación jurídica que infiera un concepto de invalidez que amerite dar una contestación concreta sobre la defensa de los preceptos impugnados.
- c) **Primer concepto de invalidez.** No obstante, *ad cautelam*, citando el contenido de los artículos 113 de la Constitución Federal y 1 a 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se argumenta que no debe confundirse los conceptos que la legislación general prevé para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción, los requisitos que dicha ley exige para la creación de las nuevas instituciones y las pautas de elegibilidad de los titulares de esas nuevas instituciones y organismos de operación del Sistema Nacional, con las bases mínimas de organización, operación, elegibilidad y creación de los sistemas locales. Por ello, no existe mandato imperativo que obligue a establecer la misma

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

temporalidad que la Constitución de la Ciudad de México prevé para el Fiscal General que para el Fiscal Especializado. Además, la temporalidad fijada al Fiscal Anticorrupción (siete años con una reelección) busca dar continuidad al desempeño de sus funciones en la operación del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de manera simétrica al plazo que duran en el cargo el resto de los integrantes de dicho comité (auditor superior –siete años con una reelección–, secretario de la contraloría –siete años–, comisionados del Instituto de Transparencia –siete años– y el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México –quince años–).

- d) **Segundo concepto de invalidez.** No existe vulneración al sistema jurídico jerárquico por parte del artículo 69 impugnado. El requisito de diez años de ejercicio profesional fijado al Fiscal Anticorrupción no puede compararse con y el fijado de cinco años para el Fiscal General. No son figuras análogas (no pueden equipararse) y los órganos desempeñan funciones distintas. Además, la regulación del primero resulta de una materia especializada en combate a la corrupción.
- e) **Tercer concepto de invalidez.** Independientemente de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, se respeta el sistema jerárquico, toda vez que, por una parte, no existe relación alguna entre el artículo 70 reclamado y lo referido en el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México y, por otra parte, lo regulado en el artículo 44, apartado C, numeral 1, de la Constitución Local es distinto a lo que reglamenta el precepto que se cuestiona.
- f) **Cuarto concepto de invalidez.** Independientemente de que no se demuestra en la demanda el por qué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, se respeta el sistema jerárquico, toda vez que, por una parte, no existe relación alguna entre el artículo 71 reclamado y lo referido en el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México y, por otra parte, lo regulado en el artículo 44, apartado C, numeral 1, de la Constitución Local es distinto a lo que reglamenta el precepto que se cuestiona.
- g) **Quinto y noveno concepto de invalidez.** Independientemente de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

y no se aportan elementos probatorios para ello, se aduce que los artículos reclamados Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada respetan el sistema jerárquico. A su juicio, los diputados promoventes dejaron de considerar lo señalado en el artículo Décimo Transitorio de la Constitución de la Ciudad de México, que mandata que el Consejo Judicial Ciudadano entrará en funciones a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Por ende, el legislador local, valorando ese aspecto y tratándose del Fiscal Anticorrupción, es que previó un mecanismo de control de poderes que involucra al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa para el nombramiento del primer Fiscal Anticorrupción.

- h) Sin que pueda denostarse que el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México se encuentra reclamado por invadir esferas de competencias en otra acción de inconstitucionalidad que se encuentra pendiente de resolución. Consiguientemente, concluir que un ordenamiento debe ajustarse a otro (cuya validez se encuentra cuestionada), pondría en serio riesgo la operación del sistema anticorrupción local.
- i) **Sexto y séptimo concepto de invalidez.** Se insiste que con independencia de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, debe declararse que los artículos 9 y 10, fracción III, reclamados de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada respetan el sistema jerárquico. No existe la supuesta incongruencia en la temporalidad de los siete años fijados al Fiscal Anticorrupción y los cuatro años fijados para el Fiscal General. Son figuras que no son análogas y no pueden equipararse, repitiéndose los mismos argumentos que para dar respuesta al segundo concepto de invalidez.
- j) **Octavo concepto de invalidez.** Se reitera que con independencia de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, debe declararse que el artículo 12 reclamado de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada respeta el sistema jerárquico, toda vez que, por una parte no existe relación alguna entre el precepto impugnado y lo referido en el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México y, por otra parte, lo regulado en el artículo 44, apartado A, numeral 1, de la Constitución Local es distinto a lo que reglamenta el precepto que se cuestiona.

17. Por último, respecto a la acción de inconstitucionalidad 135/2017, el representante del Poder Legislativo adujo lo que sigue:

- a) La medida de arraigo establecida en la ley no controvierte el texto constitucional, pues no constituye una restricción al ejercicio del derecho a la libertad personas; más bien, es una medida que beneficia una investigación que sólo limita, mas no priva, la libertad personal. Consecuentemente, debe analizarse atendiendo cuestiones de ponderación y razonabilidad en materia de combate a la corrupción.
- b) No existe norma expresa que disponga que en esta materia de anticorrupción se encuentre prohibida la figura de arraigo. De igual manera, la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto en atención a los fines legítimos que la motiva y a sus condiciones de aplicación (riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga de la justicia o para la protección de personas o bienes jurídicos a fin de lograr el éxito de la investigación).

18. **Pedimento.** El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

19. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

20. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y g),

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los integrantes de la Asamblea Legislativa y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México, y la Constitución Federal y varios tratados internacionales.

III. OPORTUNIDAD

21. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.
22. En el caso, como se adelantó, los integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron varias disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción y de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México. Ambas leyes fueron expedidas mediante decretos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete en el número 146 Ter, vigésima época, de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Luego, el citado plazo para cuestionar dichas legislaciones transcurrió del sábado dos de septiembre al domingo primero de octubre de dos mil diecisiete.
23. Por tanto, dado que las demandas de los integrantes de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se interpusieron en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia de esta Suprema Corte,

¹ “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

respectivamente, el trece de septiembre (los tres escritos de la minoría legislativa) y el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

IV. LEGITIMACIÓN

24. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

A

Demandas presentadas por la Asamblea Legislativa

25. Por un lado, los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 62, primer párrafo², de la Ley Reglamentaria de la materia³ prevén que, en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de los órganos legislativos estatales en contra de leyes expedidas por el propio órgano, deberán satisfacerse los extremos siguientes: a) que se promueva por al menos el 33% de los integrantes del Congreso Estatal que al momento de ejercitarse la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones, y b) que la norma impugnada haya sido efectivamente emitida por el mismo órgano estatal.

26. Respecto al primer punto, este Tribunal Pleno considera que ha quedado satisfecho. En principio, debe destacarse que las demandas de las acciones de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017 fueron promovidas por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Los **tres escritos están**

² “**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. [...]”.

³ “**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: [...] d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

signados por los mismos diputados y diputadas⁴, sin que tal situación sea un impedimento para ser estudiados por esta Suprema Corte.

27. Es cierto que las demandas de acción de inconstitucionalidad fueron interpuestas el mismo día a través de tres documentos entregados con diferencia de minutos (uno a las once dieciséis horas, otro a las once diecisiete horas y el último a las once dieciocho horas del trece de septiembre), lo cual es poco usual; sin embargo, en la Ley Reglamentaria de la materia no existe ninguna norma que prohíba a los entes legitimados acudir al procedimiento en varias ocasiones y por medio de diversos escritos, siempre y cuando lo hagan dentro del plazo que se les concede para tal efecto, tal como sucedió en el presente asunto. Es decir, durante los treinta días posteriores a la publicación de la legislación que se pretenda reclamar, los órganos legitimados tienen abierta su posibilidad procesal para ejercer su acción y exponer todos los argumentos de invalidez que consideren necesarios en contra de la totalidad de los preceptos reclamados. El que, comúnmente, un mismo ente legitimado presente todos sus razonamientos de invalidez mediante un solo documento, no implica que tenga que ser así en todos los casos.

28. Así, el que se hayan registrado tres acciones de inconstitucionalidad en la substanciación del presente procedimiento, tiene que ver justo con que se presentaron oportunamente tres documentos de demanda y, al ser la admisión una mera apreciación inicial de la materia del asunto, se advirtió que en cada escrito se cuestionaron diferentes preceptos de la Ley del Sistema Anticorrupción y de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción⁵, lo que daba pie a admitir diferenciadamente a cada una de ellas y a acumularlas.

⁴ 1. Aleida Alavez Ruiz; 2. Ana Juana Ángeles Valencia; 3. Juan Jesús Briones Monzón; 4. Darío Carrasco Aguilar; 5. David Ricardo Cervantes Peredo; 6. César Arnulfo Cravioto Romero; 7. Felipe Félix de la Cruz Ménez; 8. Oliva Gómez Garibay; 9. Miguel Ángel Hernández Hernández; 10. Minerva Citlalli Hernández Mora; 11. Juana María Juárez López; 12. María Eugenia Lozano Torres; 13. Paulo César Martínez López; 14. Raymundo Martínez Vite; 15. Flor Ivone Morales Miranda; 16. Néstor Núñez López; 17. Ana María Rodríguez Ruiz; 18. Beatriz Rojas Martínez; 19. José Alfonso Suárez del Real y Aguilera; 20. Luciano Tlacomulco Oliva; 21. Carlos Alfonso Candelaria López, y 22. Beatriz Adriana Olivares Pinal.

⁵ Sólo se comparten entre la primera demanda y la tercera demanda algunos preceptos reclamados (68 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada), sin que ello, se insiste, incida en su viabilidad procesal, pues como se destacó, los tres escritos de demanda fueron interpuestos dentro del plazo legal correspondiente y, por ende, este Tribunal Pleno debe hacer un examen sistemático de todos los escritos para identificar la *litis* del asunto.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

29. Dicho lo anterior, como se adelantó, se advierte que las tres demandas de acción de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017 fueron firmadas por los mismos 22 integrantes de la Asamblea Legislativa⁶, los cuales representan el 33.33% del total de 66 diputados y diputadas, en términos de los artículos 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁷ y 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁸, vigentes en dicho momento⁹, acreditándose la exigencia procesal cuantitativa.
30. Sobre este punto, el carácter de diputadas y diputados se confirma con la versión estenográfica de la sesión de toma de protesta e instalación de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa, celebrada el quince de septiembre de

⁶ Es importante resaltar que, aparte de los 22 diputadas y diputados recién mencionados, en dichos escritos se incluyen nombres de otros legisladores (Dunia Ludlow Deloya, Socorro Meza Martínez y Víctor Hugo Romo Guerra), sin que aparezca plasmada su firma. Consecuentemente, se estima que dichas personas no ejercieron su prerrogativa para participar en el ejercicio de la acción, lo cual no afecta la procedencia del asunto, toda vez que con 22 firmantes en las demandas se acredita el requisito constitucional de treinta y tres por ciento de la integración total de la legislatura.

Además, las autoridades demandadas no objetaron en ningún momento las firmas, por lo que aplica lo previsto en el **artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia** (en relación con el numeral 59), que ordena presumir que quienes comparecen cuenta con la capacidad para hacerlos, al no existir prueba en contrario.

⁷ **“Artículo 8.-** La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis Diputados y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables”.

⁸ **“Artículo 37.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. La demarcación de los distritos será realizada por el Instituto Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

⁹ **Transitorios de la Constitución Política de la Ciudad de México**

“PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes”.

“TRIGÉSIMO.- Las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta”.

“TRIGÉSIMO TERCERO.- La o el Jefe de Gobierno, así como las y los diputados a la VII Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las y los Jefes Delegacionales electos, respectivamente, en los años 2012 y 2015, permanecerán en sus cargos hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos. En su desempeño se ajustarán al orden jurídico establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes federales y locales, destinado a normar las funciones a su cargo. Salvo disposición expresa en la presente Constitución, las facultades y atribuciones establecidas por ésta, no serán aplicables a dichos órganos de gobierno, por lo que invariablemente se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a su entrada en vigor.

Las y los titulares e integrantes de los organismos autónomos designados o ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta antes de la entrada en vigor de esta Constitución, permanecerán en sus cargos hasta la conclusión del periodo para el cual hayan sido nombrados”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

dos mil quince, en la que se le tomó protesta a todos los integrantes del cuerpo legislativo, entre los que se encuentran los firmantes de las demandas¹⁰.

31. Asimismo, es un hecho notorio para esta Suprema Corte que las personas que promovieron la demanda de acción de inconstitucionalidad son efectivamente integrantes de la Asamblea Legislativa y desempeñaban el cargo al momento de la presentación de los escritos. Sirve de apoyo la jurisprudencia número P./J. 74/2006¹¹, de rubro: “**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**”. Lo anterior se corrobora con la información publicada por la propia Asamblea Legislativa en sus medios electrónicos, en la que se puede apreciar que todos y cada uno de los signatarios de las demandas fueron designados y se les tomó protesta como diputados y diputadas.
32. Por su parte, en relación con el segundo presupuesto, debe precisarse que éste también se satisface si se toma en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad se plantearon en contra de diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas pertenecientes al ordenamiento jurídico de la Ciudad de México, mismas que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa.

B

Demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

33. Por otro lado, también se acredita la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer la acción de inconstitucionalidad 135/2017. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la

¹⁰ Hojas 54 a 64 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa.

¹¹ Tesis emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, junio de 2006, página 963, de texto: “Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Constitución Federal, esta Comisión Nacional tiene la potestad de impugnar leyes locales que vulneren derechos humanos¹², la cual, en atención al artículo 11, primer párrafo, y 59 de la Ley Reglamentaria de la materia,¹³ debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

34. Así, en principio, consta que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es, efectivamente, la que acude al presente procedimiento y en su representación comparece, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente, personalidad que se acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce. Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, al tenor de las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁴ y el artículo 18 de su Reglamento Interno¹⁵.
35. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuestiona un precepto que goza de rango legal en la Ciudad de México y aduce que tal precepto viola diversos derechos humanos, como la libertad personal, lo que es suficiente para tener por actualizado el supuesto de procedencia material de legitimación en atención a nuestra doctrina jurisprudencial.

¹² “**Artículo 105.** [...]”

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; [...]”.

¹³ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”.

¹⁴ “**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 [...]”.

¹⁵ “**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”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

36. Del análisis integral de las demandas se advierte lo que sigue.

- a) En la acción de inconstitucionalidad 121/2017, valorando integralmente el contenido de la demanda (aunque no fue destacado de esa manera en su preámbulo¹⁶), se estima que se cuestionaron de manera específica los artículos 68 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción¹⁷; siendo importante resaltar a su vez que, en el cuarto concepto de invalidez, **se afirmó explícitamente que existieron violaciones en el procedimiento legislativo de emisión de las leyes¹⁸.**
- b) En la acción de inconstitucionalidad 122/2017 se impugnó el artículo 33, primer párrafo, de la Ley del Sistema Anticorrupción.
- c) En la acción de inconstitucionalidad 123/2017, valorando integralmente el contenido de la demanda (aunque no fue destacado de esa manera en su preámbulo), se estima que se cuestionaron los artículos 68 y 69,

¹⁶ En la página 2 de la demanda se expuso (subrayado añadido): “III. Norma general cuya invalidez se reclama: 1.- La ‘**LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO**’; publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de difusión del Gobierno de la Ciudad de México; Vigésima Época, el 01 de septiembre de 2017; número 146 Ter en las porciones normativas que se especifican con claridad dentro de conceptos de invalidez hechos valer. 2.- La ‘**LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO**’, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de difusión del Gobierno de la Ciudad de México; Vigésima Época, el 01 de septiembre de 2017; número 146 Ter en las porciones normativas que se especifican con claridad dentro de conceptos de invalidez hechos valer”. Posteriormente, a lo largo de los conceptos de invalidez se especificaron las normas cuestionadas. Por ello, debe concluirse que en esta demanda **no se cuestionó** el Decreto de emisión de las leyes en su totalidad (como sí ha ocurrido en otros precedentes, en donde incluso se plantean alegatos de omisiones legislativas de la totalidad de la ley: véase, por ejemplo, lo ocurrido en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y sus acumuladas), sino solamente ciertas normas en específico, **planteando argumentos tanto de violación material como de transgresión al procedimiento legislativo.**

¹⁷ No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que, en esa misma página de la demanda, en donde se finalizan los conceptos de invalidez, las diputadas y diputados promoventes hicieron una alusión genérica a una serie de disposiciones de otras leyes de la Ciudad de México que forman parte del entablado jurídico del sistema anticorrupción (Dictamen de la Ley Orgánica de la Administración Pública, Dictamen de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, Dictamen de la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública, Dictamen de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas). Sin embargo, a nuestro juicio, esa referencia no fue para cuestionar también la constitucionalidad de esos preceptos, sino para evidenciar los mecanismos de nombramiento de otros funcionarios públicos (como los magistrados del tribunal administrativo o los comisionados de transparencia). La intención de los accionantes a lo largo de toda la demanda es demostrar la irregularidad constitucional de la manera en que se elige al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.

¹⁸ En particular, véase lo señalado en una página 12 de la demanda, que consta en la foja 16 del expediente en que se actúa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

fracción III, 70, 71 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y los artículos 9, 10, fracción III, 12 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

- d) En la acción de inconstitucionalidad 135/2017, se impugnó el artículo 11, fracción XII, en la porción normativa que dice “*las medidas precautorias de arraigo*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

37. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera que las normas **efectivamente reclamadas** son los artículos 33, primer párrafo; 68; 69; fracción III; 70; 71, y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9; 10; fracción III; 11, fracción XII, en la porción normativa que dice “*las medidas precautorias de arraigo*”; 12, y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México. Normas que, en atención a los argumentos planteados en los escritos de demanda y a la suplencia que opera en este medio de control, caben ser analizadas tanto en su **aspecto material como en su ámbito formal relativo al procedimiento legislativo**.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

38. Previo al estudio de fondo, es criterio de esta Suprema Corte que deben examinarse los razonamientos de improcedencia invocados por las autoridades demandadas y, en su caso, los advertidos de oficio.

Razonamientos de la autoridad

39. En primer lugar, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México argumenta que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad 123/2017, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, pues los promoventes se limitan a copiar y pegar la normatividad aplicable, sin aportar razonamientos de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y sin acreditar la existencia del acto materia de la acción.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

40. Este Tribunal Pleno no comparte la solicitud de improcedencia del Poder Legislativo: primero, porque la apreciación de si resultan suficientes o no los argumentos de inconstitucionalidad es una cuestión que atañe al fondo del asunto, máxime que estamos en un caso en el que existe suplencia absoluta de la queja; y segundo, a pesar de que los argumentos de la minoría legislativa no son del todo claro o exhaustivos, está presente la causa de pedir y se advierte claramente el agravio que, a decir de los accionantes, causa cada uno de los preceptos reclamados (ello a pesar de que, en ciertos conceptos de invalidez, solamente se hace una afirmación genérica de violación al principio de supremacía constitucional y se transcriben las disposiciones que supuestamente están siendo violadas); por lo que, sí hay conceptos de invalidez y su examen debe formar parte del estudio de fondo.
41. Asimismo, a diferencia de lo que parece implicar el Poder Legislativo de la Ciudad de México, en el presente asunto no es necesario demostrar con pruebas la inconstitucionalidad de las normas reclamadas. Estamos en presencia de un medio de control de carácter abstracto, por lo que lo único que se debe verificar como supuesto de procedencia es la existencia de las normas reclamadas a partir de su publicación, lo cual ya ha quedado acreditado en los apartados previos de la presente sentencia. Cuestión diferente es si existen o no violaciones en el procedimiento legislativo de las normas impugnadas; empero, la viabilidad de dicho examen no puede hacerse depender de si los promoventes o no aportaron pruebas al respecto. Es un tema que, aunque de naturaleza procedimental, es de fondo y será analizado por esta Suprema Corte, entre otras, a partir de las documentales enviadas por la Asamblea Legislativa sobre el procedimiento legislativo.
42. **Por su parte**, es necesario resaltar que en varias respuestas a los conceptos de invalidez de las diversas demandas, la Asamblea Legislativa manifestó en forma genérica que la acción o los conceptos de invalidez debían declararse inoperantes (por no explicarse suficientemente las razones de inconstitucionalidad de los preceptos reclamados o por no citarse las normas constitucionales que se consideran transgredidas); al respecto, se estima que en realidad los poderes demandados utilizaron dichas expresiones para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

argumentar que no existía ninguna violación constitucional o que los argumentos de los partidos no eran suficientes para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que en realidad no plantearon una diversa causal de improcedencia. Similar respuesta se dio al pronunciarse sobre este tipo de referencias genéricas en la **acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas**, fallada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de octubre de dos mil quince¹⁹.

Examen de oficio

43. Al margen de lo anterior y al ser la procedencia de la acción un aspecto que debe analizarse de oficio, este Tribunal Pleno advierte que, por lo que hace a ciertos preceptos impugnados, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia. Ello es así, pues con posterioridad a la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, por decreto publicado el quince de abril de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial, la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México fue objeto de varias modificaciones, algunas de las cuales impactaron en artículos que integran la materia del presente asunto; lo que nos lleva a concluir que respecto a esas normas existe un nuevo acto legislativo que da pie a la cesación de efectos, al acreditarse un cambio normativo material que ya goza de vigencia en el ordenamiento jurídico²⁰.

44. Para efectos de evidenciar esta postura, en el siguiente cuadro comparativo se transcriben el texto de las normas impugnadas y sus correspondientes

¹⁹ Este apartado de causales de improcedencia se aprobó por unanimidad de diez votos de las ministras y los ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

²⁰ En el decreto se reformaron los artículos 3, 6, 9, 12, 17, 18, 30, 32, 33, 40, 41, 46, 47, 53, 58, 59, 60, 68, 69, y 70; se adicionó el artículo 18 bis, un párrafo al artículo 33 y un segundo párrafo al 43, así como un Título Séptimo con dos artículos 74 y 75, los artículos Transitorios Décimo Cuarto y Décimo Quinto y se derogaron los artículos 41, 42, 43, tercero, sexto, séptimo y octavo transitorio, todos de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En los transitorios de este decreto se dispuso lo siguiente:

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones que resulten contrarias al contenido del presente decreto”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

reformas (respecto a ciertos artículos, se transcriben en su totalidad y se resaltan en negritas los párrafos o fracciones reclamadas):

TEXTO DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	REFORMA DE QUINCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE
<p>Artículo 33. El Secretario Técnico será nombrado y removido por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, a propuesta de las Comisiones de Transparencia y Combate a la Corrupción, y de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes del pleno. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido.</p> <p>El Secretario Técnico podrá ser removido por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada en términos de la legislación aplicable, en los siguientes casos:</p> <p>I. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente Ley y de la legislación en la materia;</p> <p>II. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones, e</p> <p>III. Incurrir en alguna falta administrativa grave o hecho de corrupción.</p>	<p>Artículo 33. La persona titular de la Secretaría Técnica será nombrada y removida por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus integrantes. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegida.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, la persona que ocupe la Presidencia del órgano de gobierno, previa aprobación del Comité de Participación Ciudadana, someterá al mismo una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designadas Secretarías Técnicas, de conformidad con la presente Ley.</p> <p>La persona Secretaria Técnica podrá ser removida por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada en términos de la legislación aplicable, en los siguientes casos:</p> <p>I. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente Ley y de la legislación en la materia;</p> <p>II. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones, e</p> <p>III. Incurrir en alguna falta administrativa grave o hecho de corrupción.</p>
<p>Artículo 68. El Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México, durará en su encargo siete años, prorrogables</p>	<p>Artículo 68.- La persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de</p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

<p>hasta por una sola ocasión y será designado por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, con aprobación de la mayoría de los miembros presentes del pleno de entre una terna propuesta por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.</p>	<p>México, durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificada por un periodo más.</p> <p>Será designada conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p>
<p>Artículo 69.- Para ser el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México, se deberá contar con los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III. Contar con título profesional de licenciado en derecho o su equivalente con antigüedad mínima de diez años;</p> <p>IV. Haber residido en la Ciudad de México durante los dos años anteriores al día de la designación;</p> <p>V. Gozar de reconocido prestigio personal y profesional;</p> <p>VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>VII. No haber sido candidato o desempeñado algún cargo de elección popular federal, estatal, de la Ciudad de México o municipal durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p> <p>VIII. No haber sido titular de alguna dependencia de la Administración Pública de la Ciudad de México,</p>	<p>Artículo 69.- Para ser titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, se deberá contar con los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III. Contar con título profesional de licenciatura en derecho con experiencia mínima de cinco años;</p> <p>IV. Haber residido en la Ciudad de México durante los dos años anteriores al día de la designación;</p> <p>V. Gozar de reconocido prestigio personal y profesional;</p> <p>VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>VII. No haber sido candidato o desempeñado algún cargo de elección popular federal, estatal, de la Ciudad de México o municipal durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p> <p>VIII. No haber sido titular de alguna dependencia de la Administración Pública de la Ciudad de México,</p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

<p>Procurador, Director General de una entidad paraestatal, así como titular de algún Órgano Autónomo de la Ciudad de México, durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p> <p>IX. No haber desempeñado el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o Consejero de la Judicatura Local durante el último año inmediato a la fecha de su designación; y</p> <p>X. Presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal.</p>	<p>Procuraduría o Fiscalía General de Justicia, Directora o Director General de una entidad paraestatal, o titular de algún Órgano Autónomo de la Ciudad de México, durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p> <p>IX. No haber desempeñado el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o Consejero de la Judicatura Local durante el último año inmediato a la fecha de su designación; y</p> <p>X. Presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal.</p>
<p>Artículo 70.- El Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México, tendrá nivel de Subprocurador y ejercerá por si o a través de las personas servidoras públicas que le estén adscritos, las atribuciones que le confiera la normatividad de la materia que al efecto se expida.</p>	<p>Artículo 70.- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México estará adscrita a la Fiscalía General de la Ciudad de México y gozará de autonomía técnica y de gestión para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción en la Ciudad de México y ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia.</p>
<p>SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior</p>	<p>SEXTO. (DEROGADO, G.O. 15 DE ABRIL DE 2019)</p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el Secretario Técnico por un período de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.	
---	--

45. Conforme al criterio vigente de este Tribunal Pleno, para que pueda identificarse un nuevo acto legislativo que provoque un sobreseimiento, debe acreditarse tanto la existencia de un procedimiento legislativo como de un cambio material vigente²¹. Requisitos que se actualizan en el caso concreto respecto a las normas recién transcritas.

46. A saber, el primer párrafo del artículo 33 impugnado establecía el procedimiento de designación y remoción del Secretario Técnico en donde se involucraba al Poder Legislativo bajo una decisión meramente mayoritaria. Tras su reforma, ya no se da participación al legislativo en el nombramiento y

²¹ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página 65, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. Precedente: acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

remoción de este funcionario público, sino que se asigna al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva a través de un procedimiento especial.

47. Por su parte, en los artículos 68 y 69, fracción III, se preveía que el Fiscal Anticorrupción duraría en su encargo siete años prorrogables por una ocasión, el cual sería designado por el Poder Legislativo Local por mera mayoría simple a partir de una terna enviada por el Ejecutivo; especificándose como uno de los requisitos para ocupar el cargo que tal persona debería contar con título profesional de licenciado en derecho o su equivalente con antigüedad mínima de diez años. La reforma modificó el requisito escolar para ser Fiscal y disminuyó la temporalidad en la experiencia mínima, cambiando a su vez el tiempo que duraría el encargo y eliminando la especificación del procedimiento de designación.

48. Asimismo, en el artículo 70 reclamado se especificaba las características de la Fiscalía Anticorrupción, asignándole el nivel de Subprocuraduría y aludiendo a que ésta contaría con las atribuciones referidas en la normatividad aplicable. Con la reforma, no sólo se explicitó que tal Fiscalía estaría adscrita a la Fiscalía General de la Ciudad de México (de reciente creación), sino que también se mandató que este órgano cuenta con autonomía técnica y de gestión, lo cual implica la concesión de cierto grado de facultades. Por último, con el decreto emitido en el dos mil diecinueve, se derogó la disposición transitoria cuestionada que regulaba el procedimiento de designación del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y del Primer Secretario Técnico, en la que se especificaba diferentes tiempos de designación.

49. Por lo tanto, queda claro que se cumplen los requisitos exigidas por nuestra jurisprudencia, por lo que debe **sobreseerse** las acciones 121/2017, 122/2017 y 123/2017, por lo que hace a los artículos 33, primer párrafo; 68; 69; fracción III; 70, y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, en lo que a cada una corresponda.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

50. Cabe subrayar que algunos de estos artículos regulan a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la cual es el órgano encargado de la investigación de los delitos relacionados con esta materia y se encuentra adscrito a la Fiscalía General Local. Sin embargo, para esta Corte, tales normas no pueden englobarse en el ámbito penal al que alude el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia cuando permite la retroactividad de los efectos de una sentencia en acción de inconstitucionalidad. Los citados 68; 69; fracción III; 70, y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México son normas de contenido meramente orgánico (requisitos y procedimiento de designación y/o remoción del titular de un órgano) que no reglamentan ningún aspecto del propio proceso penal ni inciden en la valoración de las conductas típicas: a saber, no instituyen ninguna sanción ni implementan algún tipo penal o regla del proceso; circunstancias que son las detonantes de los efectos retroactivos para la protección de los bienes jurídicos relacionados con la materia penal.

51. Dicho lo anterior y toda vez que no se advierte de oficio ninguna otra causal de improcedencia, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez, empezando primero por la impugnación al procedimiento legislativo²², para

²² No se advierte un problema que deba ser analizado de manera previa a los vicios en el procedimiento. Por lo que hace a la competencia para legislar, como se explicará más adelante, la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis implementó la regulación que configuró la actual Ciudad de México, antes Distrito Federal. Entre varias de las modificaciones, se ordenó implementar un Congreso Local. Si bien dicha reforma constitucional se dio en dos mil dieciséis y la Constitución de la Ciudad de México se expidió el cinco de febrero de dos mil diecisiete, la aplicación de tales reformas no se dio de manera inmediata, sino que se condicionó a varios escenarios y fechas. En esa lógica, al momento de expedirse las leyes reglamentarias, la entonces Asamblea Legislativa aun contaba con facultades legislativas y, por lo que hace al sistema anticorrupción, la propia Constitución de la Ciudad de México (en su artículo décimo tercero transitorio), ordenó que fuera la propia Asamblea quien adecuara la normatividad interna en materia de combate a la corrupción. El texto del transitorio es el que sigue: “*DÉCIMO TERCERO.- De conformidad con lo que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales de la materia, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las leyes y llevará a cabo las adecuaciones normativas en materia de combate a la corrupción, particularmente con relación a los órganos de control interno, la Entidad de Fiscalización Superior, la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción y para la organización y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa, así como para realizar las designaciones o ratificaciones necesarias para implementar el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Las y los titulares de los organismos que integran el Sistema Anticorrupción, así como las y los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, nombrados o ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta antes del 17 de septiembre de 2018, permanecerán en su cargo hasta la conclusión del periodo para el cual hayan sido designados*”. Asimismo, resulta notorio a su vez que las leyes impugnadas **se emitieron con posterioridad** a la emisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (fue publicada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

después, de ser el caso, abordar los conceptos de invalidez en contra del contenido de las normas impugnadas. La materia resultante del presente asunto tras los sobreseimientos decretados son los artículos 71 de la Ley del Sistema Anticorrupción²³ y 9, 10, fracción III, 11, fracción XII, en la porción normativa que dice “*las medidas precautorias de arraigo*”, 12 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción²⁴, ambas de la Ciudad de México.

²³ “**Artículo 71.-** El Fiscal Anticorrupción presentará anualmente al titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México un informe detallado sobre las actividades sustantivas desempeñadas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y demás disposiciones aplicables en la materia.

El informe será remitido a su vez, al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y al Poder Legislativo de la Ciudad de México, ante quienes comparecerá para su revisión”.

²⁴ “**Artículo 9.-** El Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México, durará en su encargo siete años, prorrogables hasta por una sola ocasión y será designado por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, con aprobación de la mayoría simple de los miembros presentes del pleno de entre una terna propuesta por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México”.

“**Artículo 10.-** Para ser titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, se deberá contar con los siguientes requisitos: [...]

III. Contar con título profesional de licenciado en derecho o su equivalente con antigüedad mínima de diez años; [...]

“**Artículo 11.-** Al frente de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, habrá un Fiscal, quien ejercerá por sí o a través de las personas servidoras públicas que le estén adscritos, las atribuciones siguientes: [...]

XII. Solicitar, a través de la Fiscalía de Procesos correspondiente, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias;”.

“**Artículo 12.-** El Fiscal Anticorrupción presentará anualmente al Procurador General de Justicia de la Ciudad de México un informe sobre las actividades sustantivas desempeñadas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y demás disposiciones aplicables en la materia.

El informe será remitido a su vez, al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y al Poder Legislativo de la Ciudad de México, y deberá contener por lo menos, lo siguiente:

I. El número de averiguaciones o carpetas de investigación iniciadas en el ejercicio, señalando las que fueron producto de denuncias de instancias de control y fiscalización, denuncias de particulares y anónimas, las iniciadas de oficio, querellas, así como su resultado y el estado que guardan;

II. El tiempo de respuesta al trámite de cada averiguación o carpeta de investigación iniciada, desde que fue del conocimiento de la Fiscalía Especializada hasta la última acción emprendida bajo su responsabilidad;

III. El número total y el resultado obtenido de los asuntos concluidos por la Fiscalía;

IV. El número y estado que guardan los turnos y consignaciones realizadas ante las diversas instancias competentes, distinguiendo las que fueron con y sin detenido;

V. El resultado del ejercicio presupuestal a su cargo, señalando con claridad las metas, objetivos, acciones, indicadores y los resultados obtenidos;

VI. Los indicadores que permitan evaluar el desempeño de su gestión; y

VII. Un dictamen sobre el impacto de su actuación en detrimento de los hechos considerados por la ley como hechos de corrupción”.

“**TERCERO.** Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

VII. EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

52. En la demanda de la acción de inconstitucionalidad 121/2017, en la parte inicial del cuarto concepto de invalidez, la minoría accionante de la Asamblea Legislativa argumentó que no se respetaron las reglas del procedimiento legislativo. En la página 12 de la demanda se puede apreciar lo siguiente:

El artículo 72 de la Constitución federal establece los criterios para el desarrollo del proceso legislativo, estableciendo un mecanismo de control mediante el cual el Ejecutivo federal tiene la facultad de realizar observaciones a las leyes aprobadas por algunas de las Cámaras, a fin de que las mismas sean tomadas en cuenta por el órgano legislativo, para que una vez enmendados los preceptos observados, se realice su publicación definitiva en el Diario Oficial de la Federación.

Cumpliendo con tal mandato constitucional, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa ha establecido como parte integrante del proceso legislativo el turnar las leyes aprobadas al Ejecutivo local, quien tendrá la facultad de observarla y regresar el documento con dichas observaciones para la aprobación del Pleno sobre el texto modificado.

Sin embargo, en la aprobación de esta ley **también existió una violación a dicho procedimiento**, pues el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México publicó la Ley que por esta vía se objeta, con modificaciones relevantes por lo que hace a la elección del Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México, mismas que no fueron turnadas a la Asamblea Legislativa para su revisión, discusión y posterior aprobación por el pleno.

A saber, dichas modificaciones son las que constan en el siguiente cuadro comparativo:

Estas modificaciones no abonan en lo absoluto a subsanar el error de la Asamblea Legislativa al reducir la calidad del voto necesario para el nombramiento de la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción, por el contrario, abonan a la violación de la Constitución federal, mediante una violación al procedimiento legislativo que deviene de lo mandatado también por dicho ordenamiento. [...]

53. Al respecto, debe resaltarse que ante las determinaciones tomadas en el apartado anterior, algunas de las normas que fueron cuestionadas por la minoría legislativa en la demanda de la acción de inconstitucionalidad 121/2017 ya fueron sobreseídas (los artículos 68 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción); sin embargo, esa cuestión no implica que deje de subsistir el ejercicio de esa acción por la minoría legislativa. Tal como se ha venido explicando, en tal demanda también se reclamaron los artículos 9 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y en el concepto de invalidez que se acaba de transcribir se hace una afirmación generalizada de violaciones en el procedimiento legislativo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

54. En ese sentido, dado que persiste la materia de la acción 121/2017 y, toda vez que también subsiste la impugnación del artículo 71 de la Ley del Sistema Anticorrupción y de los artículos 9, 10, fracción III, 11, fracción XII, en la porción normativa que dice “*las medidas precautorias de arraigo*”, 12 y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (a partir de lo reclamado en las acciones de inconstitucionalidad 123/2017 y 135/2017), este Tribunal Pleno considera que de conformidad con el transcrito concepto de invalidez y atendiendo a la **suplencia de la queja** prevista en la Ley Reglamentaria de la materia, es **viable llevar a cabo el examen del procedimiento legislativo de ambas leyes**; el cual es de previo pronunciamiento al estudio de regularidad constitucional del contenido normativo.

55. Bajo ese contexto, se llega a la convicción de que en el presente caso **se actualizan violaciones con potencial invalidatorio en el procedimiento legislativo de las normas reclamadas**; transgresiones que dan lugar a declarar la inconstitucionalidad de la integridad de las legislaciones impugnadas, sin que pueda delimitarse ese efecto sólo respecto a ciertas normas. Esto último es así, porque si bien la intención primigenia de los accionantes es conseguir la declaratoria de invalidez de ciertas disposiciones normativas, no puede pasarse por alto que, en el presente caso, las normas reclamadas forman parte de actos legislativos mediante los cuales se emitieron en su totalidad las leyes del sistema anticorrupción y la orgánica sobre la fiscalía especializada y se aludió de manera genérica violaciones en el procedimiento.

56. En otras palabras, ante la impugnación de algunas normas de ambas leyes, dado que se arguye la existencia de violaciones en el procedimiento y opera la suplencia de la queja, es dable realizar tal examen de constitucionalidad. Siendo criterio consolidado de esta Corte que, de advertirse un motivo de inconstitucionalidad del proceso legislativo, debe invalidarse todo el acto legislativo al no poderse escindir transgresiones constitucionales cometidas al interior de un mismo proceso entre una norma y otra. El procedimiento legislativo una unidad indisoluble. La peculiaridad del caso que nos ocupa, se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

insiste, es que los respectivos actos legislativos no sólo produjeron las normas impugnadas, sino que dieron lugar a la totalidad de dos legislaciones.

57. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en primer lugar detallaremos nuestra doctrina para verificar la idoneidad de un procedimiento legislativo (A), para posteriormente explicar cómo se dio el trabajo legislativo de expedición de las leyes impugnadas y verificar el cumplimiento o no de las reglas establecidas para su emisión y su posible transgresión a la luz de las reglas y principios de la Constitución Federal (B).

A

Doctrina de la Corte sobre violaciones al procedimiento legislativo

58. Lo primero que debe mencionarse es que ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que, previo al análisis de los conceptos de invalidez en contra del contenido de las normas reclamadas en una acción de inconstitucionalidad, es necesario responder los planteamientos de alegadas inconsistencias del procedimiento legislativo, ya que de resultar acertados, traería como consecuencia la inconstitucionalidad genérica de la legislación reclamada. Ello, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”**²⁵.

²⁵ Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de texto: “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

59. Ahora bien, partiendo de esta premisa, esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de una ley. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Así, se busca, al final de cuentas, que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual **se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.**

Precedentes que idearon la doctrina

60. Dicha doctrina data de hace varios años, sientan los primeros precedentes los siguientes: las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**. La primera acción referida se resolvió el trece de junio de dos mil cinco²⁶. En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidatorio; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal²⁷ y provocan la invalidez de la norma

deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2005, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

²⁷ “Artículo 14. [...]”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo —algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos²⁸.

61. Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de

Nadie podrá ser privado de la vida, 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”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

²⁸ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”**.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

62. Sin embargo, en el respectivo fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria²⁹, El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

63. Ahora, por su parte, la referida **acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete ³⁰. En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidatorio antes mencionados y llegó a la

²⁹ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

³⁰ Acción de inconstitucional 52/2006, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

64. En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la **invalidez** fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación de la ley. Y segundo, si bien es cierto existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.
65. Así, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada - al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida- y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondiente; de ahí que este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.
66. Además, tal como se destacó en la sentencia, *“la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

mecanismo legal -la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite- que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario”³¹.

67. En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada; **sin embargo, analizando el proceso en su integridad** y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, **los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad**; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

Precedentes más recientes

68. Ahora bien, previo a pasar al siguiente apartado, resulta imprescindible hacer alusión a otros casos resueltos por esta Suprema Corte que aplican la doctrina detallada anteriormente (y en algunos casos la complementan) y que siguen la misma lógica del presente asunto.

69. En primer lugar, en la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**³² nos enfrentamos a un caso donde se impugnaron diversas normas del Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. En ese asunto se realizó una relatoría del proceso legislativo y **se consideró** que, si bien se solicitó la

³¹ Página 204 de la respectiva sentencia.

³² Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de 3 de septiembre de dos mil quince.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado; ello era así, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hacía evidente que todos los integrantes del congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hace uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Bajo la lógica del precedente, se demostraba que los diputados presentes en la sesión del Congreso estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

70. Este precedente nos es útil ya que, aunque no se trata de uno en donde se haya declarado una violación al procedimiento legislativo, se dejó claro que dicho análisis debe analizarse en el contexto del propio procedimiento y que en la posibilidad de aprobar dispensas tenía que tomarse en cuenta si hubo o no una discrepancia sobre las mismas en el interior del órgano legislativo; es decir, si los propios legisladores se inconformaron o no. Lo cual, como se verá más adelante, es relevante para el caso que hoy se analiza, ya que la falta de distribución de los dictámenes de las leyes impugnadas fue un aspecto ampliamente reclamado por las minorías legislativas.

71. En segundo lugar, en la diversa **controversia constitucional 41/2014**³³, abordamos un caso en el que un municipio, por un lado, argumentó que la Ley de Educación para el Estado de Michoacán fue aprobada sin destinar recursos a los municipios del Estado y, por otro lado, alegó que la Ley aprobada y publicada no fue puesta a consideración del Municipio. En relación con los vicios en el procedimiento, una vez sintetizado el marco normativo y el procedimiento legislativo de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán

³³ Controversia constitucional 41/2014, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

de Ocampo, en el fallo se determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma.

72. Se precisó que el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos. Sin embargo, en la propia sentencia se puso de relieve que previamente a la discusión del dictamen mencionado **no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria.**

73. Bajo esa tónica, se concluyó que tales actuaciones afectaron, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada. Razón que fue la sustentada por el Tribunal Pleno para afirmar que existían violaciones que trascendieron a la validez de la norma al haberse vulneraron los requisitos de publicidad, de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

74. En otro caso, resuelto días más tarde, este Pleno de esta Suprema Corte analizó la **controversia constitucional 34/2014**³⁴, en la que el Municipio actor reclamó la omisión del Congreso Federal de fijar las aportaciones económicas que les corresponderán a los municipios con respecto a la función social que dispone el artículo 3º, fracción VIII, Constitucional, para cumplir con ésta en el ámbito de su competencia, pues, según el actor, del Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil trece.
75. Respecto a los argumentos de invalidez relacionados con la falta de presentación de los dictámenes, en la sentencia se argumentó que si bien ello no constituye una violación que trascienda a la validez de la norma general impugnada, **sí actualizaba una violación sustancial al procedimiento en relación con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria** (al no haberse cumplido los dos primeros pasos del estándar establecido por esta Suprema Corte, consistentes en i) el derecho de participación de las minorías y ii) la aplicación concreta de las reglas de votación).
76. En la sentencia se enfatizó que previamente a la discusión del dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria; por lo que, los legisladores no tuvieron conocimiento oportuno de que en la sesión plenaria de la fecha señalada se sometería a análisis, discusión, votación y aprobación el mencionado dictamen. **Siendo relevante que hubo oposición expresa de diversos diputados en contra de tales acciones**, sin que hubieran sido atendidas, pues fueron vencidas por las mayorías. Se considera oportuno transcribir una parte de la resolución: *“efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en*

³⁴ Controversia constitucional 34/2014, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil quince.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada”

77. En otro precedente, la **acción de inconstitucionalidad 36/2013**³⁵, el Pleno llegó a una conclusión similar. La materia del asunto fue la regularidad de diversos artículos Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, publicada el primero de noviembre del dos mil trece. Respecto al alegato de violaciones al procedimiento legislativo, después de retomar diversos precedentes resueltos por esta Suprema Corte, de señalar el marco normativo aplicable en el Estado de Jalisco y de sintetizar el procedimiento legislativo, este Pleno determinó que se actualizaban violaciones en el procedimiento legislativo con efectos invalidantes.

78. En la sentencia se dice que el dictamen de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco fue aprobado el treinta y uno de octubre de dos mil trece por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso estatal y, presentado ante la Dirección de Procesos Legislativos, tan solo treinta y dos minutos más tarde. Empero, se advirtió que no se cumplió con el mandato que alude a la entrega del Dictamen, al menos, treinta y seis horas antes del desahogo de la sesión respectiva, salvo que se tratase de un caso excepcional previsto en el propio reglamento o que lo hubiese acordado la Asamblea.

79. El dictamen se entregó a la Dirección de Procesos Legislativos el mismo día que se celebró la sesión extraordinaria y fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los Diputados al menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión para que los legisladores estuviesen en la posibilidad de formular observaciones, analizar el Dictamen, argumentar o contra argumentar sobre su contenido. Además, se

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 36/2013, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

identificó que la justificación para la inclusión en la orden del día del dictamen se categorizó como un asunto de “urgente y obvia resolución”.

80. Bajo esas circunstancias, esta Corte sostuvo que, a pesar de cubrirse la previsión relativa al derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en la sesión extraordinaria, en la votación que dio origen al Decreto 24486/LX/13 referente a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco tras los posicionamientos parlamentarios, **no se cumplimentó el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas**. Ello, pues no podía sostenerse que los Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado del dictamen que fue aprobado hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no fuera incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, así como la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) y tampoco fuese entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, pues esto último ocurrió treinta y dos minutos después de concluir la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que modificó la iniciativa original del proyecto de Ley de Libre de Convivencia del Estado de Jalisco.

81. De igual manera, el Tribunal Pleno tampoco advirtió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece. Lo anterior es así, toda vez que la circunstancia para calificar que el tema a tratar como una situación de “obvia y urgente resolución” no era suficiente para convalidar su falta de motivación. En consecuencia, al considerar fundados los conceptos de alegados por los accionantes, **se declaró la invalidez de la totalidad del** Decreto impugnado.

82. Por último, el precedente más reciente que resulta directamente aplicable es **la controversia constitucional 63/2016**, fallada el veintitrés de septiembre de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

dos mil diecinueve. En éste se analizó la regularidad constitucional de la reforma al artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Una mayoría de los integrantes de esta Corte³⁶ sostuvo que el dictamen correspondiente no se entregó a los miembros del Pleno del Congreso con la anticipación de veinticuatro horas prevista por el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de esa entidad federativa ni se motivó bajo una razón válida la dispensa de este trámite, deficiencias legislativas que tenían el potencial invalidatorio suficiente para decretar la inconstitucionalidad del decreto de reformas.

B

Aplicación de la doctrina al caso concreto

83. Ahora bien, atendiendo a lo dicho en el apartado anterior y tal como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que existen deficiencias con potencial invalidatorio en el procedimiento legislativo de las normas reclamadas, pues se dio una afectación grave al principio de participación de las fuerzas políticas del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad. Por lo tanto, se estima que deben declararse inconstitucionales los decretos legislativos que dieron lugar a tales normas, lo que implica la declaratoria de invalidez de la totalidad de las leyes del sistema anticorrupción y la orgánica de la fiscalía especializada en combate a la corrupción.

84. En los párrafos subsecuentes se ahondará sobre el marco normativo que rige el procedimiento legislativo en el entonces Distrito Federal y cómo se llevó a cabo el procedimiento de las leyes cuestionadas, a fin de explicar porqué en el caso concreto se actualizaron violaciones de tal peso que afectaron de manera sustantiva a las reglas y principios que sustentan la democracia participativa.

Marco normativo estatal

³⁶ Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán. En contra de los emitidos por la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

85. En principio, es necesario destacar que por virtud de una reforma a la Constitución Federal de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reconfiguró sustancialmente el régimen del Distrito Federal para convertirlo en la hoy Ciudad de México (en particular, reformando el artículo 122 constitucional). Entre los muchos cambios se encuentra la modificación al Poder Legislativo Local, ideando la conformación de un Congreso para la Ciudad de México, el cual sustituiría a la denominada hasta ese momento Asamblea Legislativa. Lo relevante es dichas modificaciones no surtieron efectos de manera inmediata, sino que se dio una *vacatio legis* de acuerdo a diversos artículos transitorios³⁷; en concreto, se señaló que se debería emitir una Constitución de la Ciudad de México, la cual regularía todo su nuevo régimen, incluido el del Poder Legislativo, con la aclaración de que dicha Constitución entraría en vigor el día que ella misma señalara para la instalación de la legislatura local.
86. Al respecto, la Constitución de la Ciudad de México se expidió el cinco de febrero de dos mil diecisiete y en sus artículos transitorios se estableció que **entraría en vigor hasta el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho**³⁸,

³⁷ **Transitorios de la Constitución Federal**

“ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los artículos transitorios siguientes”.

“ARTÍCULO TERCERO.- Las normas relativas a la elección de los poderes locales de la Ciudad de México se aplicarán a partir del proceso electoral para la elección constitucional del año 2018. Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, una vez publicada la Constitución Política de la Ciudad de México, expida las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad, necesarias para que ejerzan las facultades que establezcan esta Constitución y la de la Ciudad de México, a partir del inicio de sus funciones. Dichas leyes entrarán en vigor una vez que lo haga la Constitución Política de la Ciudad de México”.

“ARTÍCULO OCTAVO.- Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Constitución Política de la Ciudad de México, entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que será aplicable desde el mes de enero de 2017. En el caso de que sea necesario que se verifiquen elecciones extraordinarias, las mismas se llevarán a cabo de conformidad a la legislación electoral vigente al día de la publicación del presente Decreto.

Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultarán aplicables al proceso electoral 2017-2018.

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

³⁸ **Transitorios de la Constitución de la Ciudad de México**

“PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

señalándose a su vez que sería la Asamblea Legislativa la que emitiría las normas reglamentarias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las cuales entraría en vigor respectivamente el 17 de septiembre de 2018; las del Poder Ejecutivo el 5 de diciembre de 2018 y las del Poder Judicial el 1 de junio de 2019 (con ciertas excepciones respecto al Consejo Judicial y al Consejo de la Judicatura).

87. En consecuencia, este Tribunal Pleno advierte que al momento en que la Asamblea Legislativa llevó a cabo el procedimiento legislativo de las leyes hoy cuestionadas Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (el cual finalizó con la publicación de las mismas el primero de septiembre de dos mil diecisiete), lo hizo a partir de sus normas reglamentarias que aun se encontraban vigentes previstas en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en sus respectivos reglamentos internos. Hecha tal clarificación, se estima que del marco normativo aplicable en ese momento concurren las siguientes pautas generales de actuación del Poder Legislativo local:

- Previo a su citada reforma, el artículo 122 de La Constitución Federal establecía en su artículo 31 que el Poder Legislativo local lo ejerce la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se integra con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Estos diputados serán elegidos cada

“DÉCIMO PRIMERO.- Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, una vez publicada la Constitución Política de la Ciudad de México y a más tardar el 31 de diciembre de 2017, expida las leyes constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, así como para expedir las normas necesarias para la implementación de las disposiciones constitucionales relativas a la organización política y administrativa de la Ciudad de México y para que sus autoridades ejerzan las facultades que establece esta Constitución.

Las leyes relativas al Poder Legislativo entrarán en vigor el 17 de septiembre de 2018; las del Poder Ejecutivo el 5 de diciembre de 2018 y las del Poder Judicial el 1 de junio de 2019, con excepción de las disposiciones relativas al Consejo Judicial Ciudadano y al Consejo de la Judicatura, las cuales deberán iniciar su vigencia a partir del 1 de octubre de 2018; así como las de la Sala Constitucional, que deberán iniciar su vigencia a partir del 1 de enero de 2019.

La I Legislatura del Congreso emitirá la convocatoria a que se refiere el artículo 37 de esta Constitución, a fin de que el Consejo Judicial Ciudadano quede constituido a más tardar el 31 de diciembre de 2018”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

tres años por voto universal, libre, directo y secreto³⁹. Por su parte, en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reitera que la Asamblea estará conformada por sesenta y seis diputados⁴⁰.

- En el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, vigente en ese momento de la Constitución Federal⁴¹ se preveía que, dentro de las facultades de la Asamblea Legislativa, se encuentra la de legislar en el ámbito local en diversas materias, tales como expedir leyes orgánicas, de administración pública local, civil y penal. De igual manera, en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa se señala como atribuciones la de legislar en el ámbito local, en las materias señaladas por la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; agregándose que las leyes expedidas por la Asamblea serán de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

³⁹ “**Artículo. 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

[...]

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III.- En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invariablemente se observarán los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de esta Constitución;

IV.- Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; [...].”

⁴⁰ “**Artículo 8.-** La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis Diputados y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables”.

⁴¹ “**Artículo 122.** [...]

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a).- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación; [...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

- El artículo 27 de la Ley Orgánica señalaba que la Asamblea Legislativa tendrá dos periodos ordinarios de sesiones. El primero dará principio el día 17 de septiembre y concluirá el treinta y uno de diciembre; el segundo inicia el 15 de marzo y concluirá el treinta de abril. Añadiéndose que la Asamblea podrá celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno a solicitud de la mayoría de los integrantes de la Comisión o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal⁴².
- Por su parte, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal regula el funcionamiento interno del Congreso, estableciendo las atribuciones, derechos y obligaciones que tienen los legisladores locales. Asimismo, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa regula tanto las sesiones como los debates y menciona los tipos de sesiones que se celebran en el Congreso⁴³.

88. A partir de estas pautas, y atendiendo a lo previsto en la citada normatividad aplicable a un procedimiento legislativo de creación de leyes, se advierte las siguientes reglas y principios del procedimiento legislativo:

- a) **Iniciativas.** El derecho a iniciar leyes, decretos o presentar proposiciones o denuncias es un derecho de las diputadas y diputados⁴⁴. Las iniciativas

⁴² "Artículo 27.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Durante sus recesos, la Asamblea podrá celebrar períodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno, a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha comisión o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La convocatoria respectiva fijará la fecha de inicio y termino.

[...]."

⁴³ **Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa**

Artículo 30.- El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, regulará todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones, con excepción de las sesiones que expresamente prevea la presente ley.

⁴⁴ **Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa**

Artículo 17.- Son derechos de los Diputados y Diputadas, en los términos de la presente ley:

I.- Elegir y ser electos para integrar las comisiones, comités y la Mesa Directiva de la Asamblea;

II.- Formar parte de un Grupo Parlamentario;

III.- Participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparecencias y, en general, en los procedimientos previstos en este ordenamiento;

IV.- Iniciar leyes y decretos y presentar proposiciones y denuncias, en los términos que establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;

[...].

Artículo 88.- El derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal compete:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

deberán presentarse de manera impresa y medio electrónico, magnético, óptico u otros. Además, deberán contener una exposición de motivos en la cual se funde y motive la propuesta, así como el objetivo de la propuesta, planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver, argumentos sobre su constitucionalidad y convencionalidad, ordenamientos a modificar, texto propuesto, transitorios y lugar, fecha, nombre y rúbrica de quienes la propongan⁴⁵.

- b) Además, se precisa que las iniciativas de ley o decreto presentadas y las propuestas de iniciativas constitucionales, de leyes o decretos, previo turno dado por el Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno, pasarán a la comisión o comisiones correspondientes, enviándose a no más de dos de éstas a excepción de lo que disponga la Comisión de Gobierno⁴⁶.

I.- A los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;

II. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; y

IV. A los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la iniciativa popular, quienes podrán presentar proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las bases que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las prevenciones de la Ley de Participación Ciudadana, salvo en las siguientes materias:

a). Tributario fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

b). Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

c). Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México;

d). Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y

e). Las demás que señalen las leyes.

⁴⁵ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 86.- [...]

Todas las iniciativas deberán ir de manera impresa y por medio electrónico, magnético, óptico u otros. Además, deberán contener una exposición de motivos en la cual se funde y motive la propuesta, así como contener los siguientes elementos

I. Denominación del proyecto de ley o decreto,

II. Objetivo de la propuesta,

III. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y la solución que se propone,

IV. Razonamientos sobre su constitucionalidad y convencionalidad,

V. Ordenamientos a modificar,

VI. Texto normativo propuesto,

VII. Artículos transitorios, y

VIII. Lugar, fecha, nombre y rúbrica de quienes la propongan

El tiempo para hacer uso de la tribuna con tal efecto, no será mayor a diez minutos cuando se trate de iniciativas o propuestas de iniciativas, cinco minutos cuando se trate de propuestas con puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios considerados como de urgente y obvia resolución, conforme a lo establecido en el artículo 133 del presente Reglamento y tres minutos cuando se trate de puntos de acuerdo de conformidad a lo establecido en el artículo 132 del mismo ordenamiento.

⁴⁶ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 29.- El Presidente de la mesa directiva podrá turnar un asunto, proposición o iniciativa, en razón de su naturaleza, preferentemente a un máximo de dos comisiones para que lo estudien y dictaminen en forma conjunta.

Igualmente, cualquier Comisión podrá reunirse con otra cuando el asunto en estudio se encuentre vinculado con las materias de esa Comisión.

Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más Comisiones, corresponderá a las mesas directivas de las Comisiones involucradas, coordinar la integración de un sólo dictamen a fin de que emitan un dictamen en conjunto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

- c) Las Comisiones, órganos internos de organización que se integran por los miembros electos por el Pleno de la Asamblea a propuesta por la Comisión de Gobierno⁴⁷, deben revisar, estudiar, analizar y/o modificar la iniciativa y formular su correspondiente dictamen⁴⁸.
- d) **Dictamen.** Una vez que la iniciativa de ley o decreto sea turnada a la Comisión o Comisiones que correspondan, éstas deberá analizarla, realizar el dictamen correspondiente y presentarlo dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido⁴⁹. Cuando no se

Cuando se efectúen reuniones de trabajo en Comisiones Unidas, se requerirá de la asistencia de la mitad más uno de los Diputados que integren cada Comisión, a efecto de poder conformar el quórum. Se aplicará el mismo criterio para aprobar o desechar las propuestas planteadas al interior de las Comisiones Unidas.

⁴⁷ **Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa**

Artículo 63.- Las Comisiones Ordinarias se integrarán por los miembros electos por el Pleno de la Asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno. Contarán con una Mesa Directiva, debiéndose reflejar en ella la pluralidad de la Asamblea.

El análisis y dictamen legislativo, así como las discusiones y votaciones en comisión, se regirán por las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa y por el Reglamento Interior para Comisiones de la Asamblea. [...]

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa

Artículo 28.- El despacho de los asuntos de la Asamblea comprende el examen e instrucción de éstos hasta su dictamen u opinión, que deberá elaborar la Comisión o Comisiones a las que les sea turnado para su trámite.

Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

Las Comisiones se integrarán por los diputados electos por el pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno, debiéndose reflejar la pluralidad de la Asamblea en la integración de las mismas.

Las Comisiones conocerán, en el ámbito de su competencia, de las Iniciativas, Proyectos, Propositiones, excitativas, deliberaciones, avisos y en general cualquier asunto que le sea turnado por la Mesa Directiva del Pleno o de la Diputación Permanente, o la Comisión de Gobierno.

Las Comisiones podrán efectuar directamente investigaciones, foros, consultas legislativas y parlamentos sobre los asuntos a su cargo. Para la realización de los parlamentos, se seguirán los lineamientos establecidos en el artículo 160 del presente ordenamiento, y determinarán la fecha de su celebración con la Comisión de Gobierno. Asimismo, las Comisiones coadyuvarán con el Comité de Atención, Orientación y Quejas ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden. Con fundamento en lo anteriormente prescrito la Comisión de Igualdad de Género deberá celebrar el Parlamento de las Mujeres del Distrito Federal de manera anual.

De igual forma, la Comisión de Atención al Desarrollo de la Niñez estará encargada de la Realización del Parlamento Infantil de la Ciudad de México, mismo que se efectuará en el mes de febrero de cada año y en cuya realización y desarrollo coadyuvarán las instancias públicas y privadas que tengan relación con la materia.

En los casos de las investigaciones se estará a lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley Orgánica.

El plazo para la entrega de los proyectos de investigación al Instituto de Investigaciones Parlamentarias será al inicio del primer periodo de cada año legislativo, con excepción del año de inicio de la Legislatura.

Cada Comisión conformará un nuevo acervo sistematizado y ordenado de la información que generen para su consulta.

⁴⁸ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 86. Tanto las iniciativas de ley o decreto presentadas por los Diputados, por el Jefe de Gobierno o por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como las propuestas de iniciativas constitucionales, de leyes o decretos, previo turno dado por el Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno pasarán desde luego a la comisión o comisiones correspondientes, enviándose a no más de dos de éstas a excepción de lo que disponga la Comisión de Gobierno, mismas que deberán revisar, estudiar, analizar y modificar, en su caso, la iniciativa y formular su correspondiente dictamen. [...]

⁴⁹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 32.- Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los asuntos de su competencia, dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Todo dictamen se elaborará con perspectiva de género, se redactará en un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, y se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

pueda dictaminar dentro del plazo fijado, se debe exponer por escrito los motivos a la Mesa Directiva que corresponda para que ésta consulte al Pleno si procede ampliarlo⁵⁰.

- e) Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más comisiones, corresponde a las mesas directivas de las involucradas coordinar la integración y emisión de un dictamen en conjunto. Cuando se efectúen reuniones de trabajo en comisiones unidas, se requerirá de la asistencia de más de la mitad más uno de los Diputados que integren cada Comisión a efecto de poder conformar quórum⁵¹.
- f) Toda Comisión debe presentar su dictamen en los asuntos de su competencia, el cual se compone de cuatro partes fundamentales: preámbulo, antecedentes, considerandos y resolutivos. Deberá estar fundado y motivado, así como contener las modificaciones que se hayan realizado. El Dictamen deberá presentarse firmado por la mayoría de los integrantes, quien disienta puede presentar voto particular por escrito. Además, los integrantes que determinen votar en contra de la resolución, deberán hacer una anotación junto a la firma respectiva (en atención al transcrito artículo 32 del reglamento interior).

compondrá de cuatro partes fundamentales: un preámbulo, los antecedentes, los considerandos y los resolutivos. Deberá estar debidamente fundado y motivado y contendrá las modificaciones que en su caso se hayan realizado, concluyendo con proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación. [...]

⁵⁰ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 32.- [...]

Cuando la Comisión o Comisiones no puedan dictaminar dentro del plazo fijado, expondrá por escrito los motivos a la Mesa Directiva para que ésta consulte al Pleno si procede ampliarlo Durante los recesos de la Asamblea corresponderá a la Diputación Permanente aprobar la ampliación del plazo de los asuntos que sean de su competencia, pero de los que no lo sea, corresponderá la aprobación de la misma a la Comisión de Gobierno

La solicitud de prórroga deberá contener el número de días por el que ésta se requiera, el cual que no podrá exceder de sesenta días, tratándose de dictámenes de proposiciones, ni de noventa, tratándose de dictámenes de iniciativas Lo mismo se observará en caso de no señalarse la duración del plazo solicitado Además de lo anterior, la prórroga se computará a partir del día en que se notifique su aprobación a la Comisión o Comisiones solicitantes

En caso de negativa respecto de la ampliación, el Presidente hará una excitativa para que se elabore el dictamen y si pasados cinco días de ésta, no se hubiere hecho el mismo, el Presidente enviará la iniciativa a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, consultándole al Presidente de dicha Comisión el término en que se contará con el dictamen en materia

Lo anteriormente señalado se realizará sin detrimento de lo que dispone el artículo 89 del presente Reglamento.

⁵¹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 29.- El Presidente de la mesa directiva podrá turnar un asunto, proposición o iniciativa, en razón de su naturaleza, preferentemente a un máximo de dos comisiones para que lo estudien y dictaminen en forma conjunta. [...].

Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más Comisiones, corresponderá a las mesas directivas de las Comisiones involucradas, coordinar la integración de un sólo dictamen a fin de que emitan un dictamen en conjunto. [...].

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

- g) Las Comisiones sesionarán por lo menos una vez al mes. El Presidente y el Secretario Técnico debe convocar a los integrantes. La temática de las reuniones debe darse a conocer con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos, publicándose el Orden del Día en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea, con la excepción de reuniones urgentes⁵².
- h) Las Comisiones deberán remitir el dictamen de manera impresa y por medio electrónico, magnético, óptico u otros a la mesa directiva del Pleno de la Asamblea Legislativa o de la Diputación Permanente para su discusión dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas posteriores a su distribución⁵³.
- i) La resolución del Pleno por la que se apruebe el dictamen emitido por la Comisión o Comisiones correspondientes relativa a la propuesta de iniciativa, ley o decreto tendrá el carácter de iniciativa. La Comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictamen de que se trate deberá acudir ante la Cámara correspondiente para explicar y fundamentar la o las iniciativas de leyes o decretos en cuestión.
- j) **Sesiones.** Conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica y 102 del Reglamento, la Asamblea no podrá instalarse ni abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la debida integración del quórum legal, consistente en la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros⁵⁴.
- k) El Reglamento precisa que las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias, privadas, permanentes o solemnes. Son ordinarias las que se celebren durante los periodos constitucionales, en las que se pueden analizar dictámenes para su discusión y votación e iniciativas de

⁵² **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 40.- La temática de las reuniones de Comisiones se dará a conocer con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos, publicándose el Orden del Día en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea. Se exceptúa de lo anterior las reuniones urgentes.

⁵³ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 33.- Para que haya dictamen de la Comisión o Comisiones, el mismo deberá presentarse firmado por la mayoría de los Diputados integrantes. Quien disintiese del parecer de dicha mayoría, podrá presentar su voto particular por escrito. Asimismo, quien vote en contra de la resolución del dictamen, hará dicha anotación junto a la firma respectiva.

Las Comisiones deberán remitir el dictamen de manera impresa y por medio electrónico, magnético, óptico u otros, a la Mesa Directiva del Pleno de la Asamblea o de la Diputación Permanente, para su discusión dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas posteriores a su distribución.

⁵⁴ **Artículo 28.-** La Asamblea no podrá instalarse ni abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la debida integración del quórum respectivo. Se considerará que existe quórum legal para que actúe la Asamblea con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Artículo 102.- Se requiere de la asistencia de la mitad más uno de los Diputados que integran la Asamblea para abrir cada sesión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

ley o decreto, entre otras cosas.⁵⁵ Por otro lado, las sesiones extraordinarias se celebran fuera del periodo de sesiones y se convocarán para un asunto particular por medio de convocatoria publicada en dos diarios de mayor circulación, en la que se fije el inicio y término del periodo, así como los asuntos que serán tratados en el mismo⁵⁶.

- l) Respecto al lugar físico donde se llevan a cabo las actividades legislativas, se establece que la Asamblea no podrá reunirse fuera del recinto que está destinado al efecto, salvo que por acuerdo expreso del Pleno, en el cual se debe fijar tiempo, lugar y sesiones que se celebrarán fuera del recinto y los motivos que apoyen la decisión. Las sesiones no pueden realizarse fuera de la Ciudad de México⁵⁷. Además, las sesiones se desarrollarán conforme al Orden del Día, el cual es elaborado por la Mesa Directiva conjuntamente con la Comisión de Gobierno y deberá

⁵⁵ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 92.- Los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias se listarán en el Orden del Día conforme a la siguiente preferencia:

- 1.- Aprobación del Acta de la Sesión anterior.
- 2.- Comunicaciones de los Diputados, de las Comisiones y de los Grupos Parlamentarios.
- 3.- Comunicaciones de los Poderes de la Unión u órganos legislativos locales.
- 4.- Comunicaciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal.
5. Acuerdos Parlamentarios.
6. Dictámenes para discusión y votación.
7. Iniciativas de ley o decreto.
- 8.- Informe de las Comisiones y Comités.
- 9.- Informe de peticiones formuladas por particulares.
- 10.- Presentación de proposiciones, pronunciamientos, así como las denuncias que no comprendan la aprobación, reforma, derogación o abrogación de Leyes o Decretos.
- 11.- Efemérides, y
- 12.- Asuntos Generales

Artículo 103.- Las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias, privadas, permanentes o solemnes.

⁵⁶ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 96.- La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Durante sus recesos, la Asamblea podrá celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha Comisión o del Jefe de Gobierno. La convocatoria respectiva deberá publicarse en dos diarios de mayor circulación en el Distrito Federal y fijará la fecha de inicio y término del periodo y el o los asuntos exclusivos a ser tratados durante el mismo.

Artículo 105.- Son extraordinarias las sesiones que se celebren fuera del periodo de sesiones ordinarias y tendrán lugar cuando así se determine de conformidad con lo dispuesto por el presente Reglamento.

⁵⁷ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 97.- Las sesiones se celebrarán en el recinto que ocupa la Asamblea, salvo acuerdo expreso del Pleno. En dicho acuerdo se fijará el tiempo, lugar y sesiones que se celebrarán fuera del recinto y los motivos en que se apoye la decisión.

Las sesiones no podrán realizarse fuera del Distrito Federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

publicarse en la página de internet de la Asamblea a más tardar veintiún horas del día previo a la sesión⁵⁸.

- m) La Asamblea sesionará a las nueve horas de los días que el Presidente de la Mesa Directiva señale en la convocatoria respectiva, debiéndose celebrarse por lo menos dos sesiones a la semana⁵⁹.
- n) **De los debates.** Todo dictamen con proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos. Todo dictamen con proyecto de ley o decreto que conste de más de treinta artículos podrá ser discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que lo dividan sus autores o comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde el Pleno. Sin embargo, debe votarse cada artículo o fracciones que esté al debate si así lo pide algún Diputado y el Pleno aprueba la petición⁶⁰.
- o) Previo la discusión de **cualquier dictamen, deberá distribuirse copias del mismo de manera física y correo electrónico a todos los miembros del Pleno con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas** a la sesión en que habrá de discutirse. El artículo 118 dispone que **si no se cumple con este requisito, el dictamen no podrá**

⁵⁸ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 98.- Las sesiones se desarrollarán de conformidad con el Orden del Día elaborado por la Mesa Directiva conjuntamente con la Comisión de Gobierno y se desahogarán, de igual manera, los asuntos que presentan los Diputados o los Grupos Parlamentarios con carácter de urgente o extraordinario y así sean aceptados por el Pleno.

El orden del día, deberá publicarse en la página de Internet de la Asamblea a más tardar a las veintiún horas del día previo a la sesión.

⁵⁹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 101.- La Asamblea sesionará a las nueve horas de los días que el Presidente señale en la convocatoria respectiva

La Asamblea celebrará por lo menos dos sesiones a la semana y no podrá suspender sus sesiones salvo por caso fortuito, de fuerza mayor o a propuesta de la Comisión de Gobierno y siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes y se repongan las sesiones en las semanas subsecuentes.

⁶⁰ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 117.- Todo dictamen con proyecto de ley o decreto que conste de más de treinta artículos, podrá ser discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que lo dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde el Pleno a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté al debate, si lo pide algún Diputado y el Pleno aprueba la petición.

Artículo 118.- Para la discusión de cualquier dictamen, deberá haberse procedido a la distribución de copias del mismo de manera física y correo electrónico a todos los miembros del Pleno con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas a la sesión en que habrá de discutirse.

Los votos particulares que se hayan discutido en las Comisiones se deberán distribuir en los mismos términos. Con la misma anticipación deberá depositarse el dictamen ante la Secretaría de la Mesa Directiva.

Si no se cumple con este requisito, el dictamen no podrá ser discutido en la sesión respectiva, salvo que se dispense el procedimiento por el Pleno de la Asamblea.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

- ser discutido** en la sesión respectiva salvo que se dispense el procedimiento por el Pleno de la **Asamblea**.
- p) Los Diputados que **deseen intervenir**⁶¹ en el debate deben inscribirse en el registro de oradores que elabora el Presidente de la Asamblea. Agotada la lista de oradores dada a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones, el Presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso, cerrará el debate y procederá a la votación del asunto⁶².
- q) **De la votación.** Por lo que hace a la votación, se prevé⁶³ que para que la Asamblea pueda adoptar sus acuerdos o resoluciones deberá contar, al momento de la votación, con la mayoría de sus integrantes. Adicionalmente, se dispone que todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los Diputados, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada⁶⁴. Además, ese artículo reglamenta tres tipos de votación que pueden darse en la Asamblea Legislativa: las votaciones nominales, por cédula y económicas.
- r) Toda resolución de la Asamblea Legislativa tendrá el carácter de ley o decreto, será redactada en un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, en la forma que hubiere sido aprobada, y al expedirse será

⁶¹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 119.- Intervendrán en el debate los Diputados que al efecto se hubiesen inscrito. Igualmente podrán hacerlo quienes soliciten y obtengan del Presidente autorización para hacer uso de la palabra, en los términos del presente Reglamento.

El presente artículo sólo será aplicable para la discusión de dictámenes y no se podrá invocar en la discusión de proposiciones consideradas de urgente y obvia resolución.

Artículo 120.- El Presidente elaborará el registro de oradores que intervendrán en los debates cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones. El orden se conformará de la siguiente manera: [...]

⁶² **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 129.- Agotada la lista de oradores dada a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones a que se refieren los dos artículos anteriores, el Presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso cerrará el debate y llamará de inmediato a votación.

⁶³ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 130.- Para que la Asamblea pueda adoptar sus acuerdos o resoluciones, deberá contar al momento de la votación, con la presencia de la mayoría de sus integrantes.

⁶⁴ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 134.- La Asamblea adoptará sus resoluciones por medio de votaciones.

Habrán tres clases de votaciones: nominal, por cédula y económicas.

Todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los Diputados presentes, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

autorizada por las firmas de quien Presida y por lo menos un Secretario o Secretaria integrantes de la Mesa Directiva en turno⁶⁵.

Desarrollo del procedimiento legislativo

89. Detallado el marco normativo para el trabajo legislativo, este Tribunal Pleno pasa a explicar cómo se llevó a cabo el procedimiento en relación con el Decreto por el que se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, ambos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete. Para ello, es importante señalar, primero, que el procedimiento legislativo fue complejo, pues no fue privativo de las leyes impugnadas, sino que su trámite, discusión y aprobación se dio de manera concomitante con otra serie de modificaciones legales, que formaban parte de un denominado “paquete de leyes” para conformar en su integridad el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.
90. Asimismo, debe resaltarse que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México remitió a esta Suprema Corte como pruebas: a) seis iniciativas con proyecto de decreto para expedir la Ley Anticorrupción de la Ciudad de México y una iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; b) los dictámenes de cada ley, emitidos el trece de julio de dos mil diecisiete por las Comisiones Unidas de Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias; c) el acta de la Sesión Extraordinaria del Tercer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa, en la que se aprobó el dictamen de las referidas leyes; d) la versión estenográfica de la referida sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete, y e) los proyectos de decreto remitidos al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación.

⁶⁵ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 143.- Toda resolución de la Asamblea Legislativa tendrá el carácter de ley o decreto, será redactada en un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, en la forma que hubiere sido aprobada, y al expedirse será autorizada por las firmas de quien Presida y por lo menos un Secretario o Secretaria integrantes de la Mesa Directiva en turno.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

91. A partir de estas constancias y de los hechos notorios advertidos por este Tribunal Pleno, se tiene que el procedimiento legislativo de los decretos se dio de la siguiente manera:

- i. **Iniciativas y turno a comisiones dictaminadoras.** Entre el seis de diciembre de dos mil dieciséis y cuatro de julio de dos mil diecisiete, se presentaron seis iniciativas con proyecto de decreto para expedir la Ley Anticorrupción de la Ciudad de México.
 - El seis de diciembre de dos mil dieciséis, el Diputado Ernesto Sánchez Rodríguez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron sus propuestas, mismas que fueron remitidas a las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias para su dictaminación⁶⁶.
 - El veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, durante el periodo de receso de la Asamblea, la diputada Dunia Ludlow Deloya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que fue turnada por el Presidente de la Comisión de Gobierno a las comisiones dictaminadoras para tal efecto⁶⁷.
 - El dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, la diputada Elena Edith Segura Trejo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó su iniciativa, la cual fue turnada a las comisiones para su dictaminación⁶⁸.
 - Posteriormente, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, fue presentada la iniciativa por parte del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional⁶⁹ y, el cuatro de junio de dos mil diecisiete, el Partido Encuentro Social presentó su iniciativa, mismas que fueron turnadas a las comisiones dictaminadoras para su estudio⁷⁰.

⁶⁶ Cuaderno de pruebas relativo a la controversia constitucional 121/2017, foja 19 a 47.

⁶⁷ *Ibidem*. Fojas

⁶⁸ *Ibidem* 67 a 95

⁶⁹ *Ibidem* fojas 96 a 113

⁷⁰ *Ibidem* fojas 114 a 125

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

- Respecto a las iniciativas presentadas por el diputado Ernesto Sánchez Rodríguez y diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática también fueron turnadas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México para su estudio, análisis y opinión. En sesión de cuatro de mayo de dos mil diecisiete, esta Comisión⁷¹.
- ii. Por su parte, en sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el seis de diciembre de dos mil dieciséis, se planteó la Iniciativa con proyecto de decreto para crear la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, presentada por el Diputado Ernesto Sánchez Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional⁷².
- iii. **Procedimiento y comisiones.** El cuatro de mayo de dos mil diecisiete, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México sesionó para discutir sobre cinco opiniones relacionadas con las Iniciativas del Sistema Anticorrupción. En esta reunión se aprobaron las opiniones elaboradas⁷³.
- iv. El nueve de mayo de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias se instalaron de forma permanente con un quórum legal suficiente⁷⁴.
- v. Tras varias sesiones de discusión, en sesión de trece de julio de dos mil diecisiete, el Presidente de las Comisión Unidas sometió a consideración de los presentes el paquete de dictámenes relativos a la implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. El dictamen relativo a las iniciativas con proyecto de decreto para expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México se aprobó por los cuatro integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de

⁷¹ *Ibíd*em fojas 1 a 17

⁷² *Ibíd*em. Fojas 43 a 66

⁷³ Véase versión estenográfica parlamentaria, cuaderno de pruebas relativo a la controversia constitucional 121/2017 y acumuladas, fojas 126 a 135.

⁷⁴ Véase versión estenográfica parlamentaria, cuaderno de pruebas relativo a la controversia constitucional 121/2017 y acumuladas, fojas 136 a 137.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias⁷⁵. Mientras que el dictamen de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México fue aprobado por los cinco integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias⁷⁶.

- vi. Hecho lo anterior, en sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete⁷⁷, **iniciada a las 10:20 horas**, el Pleno de la Asamblea sometió a revisión y discusión los referidos dictámenes (**no se tiene constancia física sobre la convocatoria a la sesión ni sobre la repartición física o electrónica** de los dictámenes a los miembros de la legislatura), como se explicará a continuación.
- vii. No obstante, previo a tal desarrollo, debe destacarse lo sucedido al momento de iniciar la sesión. Como se apuntó, en la misma se analizó un “paquete de reformas” para conformar el nuevo Sistema Anticorrupción. Lo primero que se discutió fue la aprobación al dictamen de reformas de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y del Reglamento Interior de las Comisiones. Al someterse a discusión y aprobación ocurrió lo siguiente:
- El Presidente informó que el **respectivo dictamen no había sido distribuido entre los legisladores**, por lo que solicitó a la Secretaria consultar al Pleno de la Asamblea si se dispensaba la falta de distribución para ser sometido a discusión de inmediato. La mayoría de los integrantes del Pleno determinó dispensar la distribución.
 - Una vez hecho lo anterior, tres diputados se pronunciaron a favor del dictamen y tres en contra. Cabe destacar que algunos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional alegaron irregularidades en la discusión de los dictámenes

⁷⁵ Véase Hojas de Firmas, cuaderno de pruebas relativo a la controversia constitucional 121/2017, fojas 304 a 306 vuelta.

⁷⁶ Véase Hojas de Firmas, cuaderno de pruebas relativo a la controversia constitucional 121/2017, fojas 227 a 229.

⁷⁷ Según la constancia del acta certificada de tal sesión, al momento de iniciar la misma, se encontraban en el Recinto Oficial de Sesiones cuarenta y ocho Diputados integrantes de la legislatura, con lo que había quórum legal. Aunque en la lista de asistencia de dicha sesión remitida a esta Suprema Corte (foja 313 del cuaderno de pruebas), se señala que asistieron a la sesión 59 diputados y diputadas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

en comisiones y sostuvieron que todos los integrantes de la Asamblea tenían derecho de participar⁷⁸. Agregaron que el diálogo plural, amplio e incluyente no se realizó sino, por el contrario, el trabajo se concentró en unas cuantas comisiones⁷⁹.

viii. Ahora bien, por lo que hace a la discusión y aprobación del decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México hoy cuestionada, se advierte lo siguiente⁸⁰:

- El Presidente sometió a la Asamblea **si era de dispensarse la distribución del dictamen**,⁸¹ la cual se aprobó por los integrantes del Pleno por votación económica⁸² (sin que se conozca quienes votaron a favor o en contra al no encontrarse tal dato en el acta de sesión o demás documentos legislativos).
- Una vez presentado el dictamen por el diputado que representó a las Comisiones dictaminadoras, se abrió el registro de oradores en contra. La Diputada Aleida Alavez Ruiz sostuvo diversos argumentos en contra. Una vez desarrollada su postura, al no existir otro Diputado en la lista de oradores, se votó en lo general y en los artículos no reservados el dictamen obteniéndose una votación de 34 votos a favor y 12 en contra.
- Respecto a los artículos reservados, la Diputada Alavez presentó su propuesta de modificación al artículo 9 de la Ley, modificación que fue desechada por 29 votos en contra, 12 votos a favor y 4 abstenciones. Asimismo, la propuesta de modificación al artículo

⁷⁸ Véase la intervención de la Diputada Aleida Alavez Ruiz, versión estenográfica de la sesión extraordinaria de 17 de julio de 2017, cuaderno principal de la controversia constitucional 121/2017 y acumuladas, fojas 526 a 528.

⁷⁹ Cuaderno principal de la controversia constitucional 121/2017 y acumuladas, fojas 131 a 133.

⁸⁰ Las votaciones que se relatan subsecuentemente se hicieron constar en el acto de la sesión extraordinaria. Véase, en específico, la parte del acta que consta en las fojas 462-463 del cuaderno de pruebas.

⁸¹ *Ibíd.*, foja 612.

⁸² Las votaciones económicas no significan votaciones unánimes. Es uno de los tipos de votaciones que se pueden dar en la Asamblea (hay votaciones nominales, económicas y por cédula), que significa que la forma de llevar a cabo la votación es poniéndose de pie si se solicita voto a favor o poniéndose de pie si se solicita voto en contra. Este tipo de votación se encuentra regulado en el artículo 141 del Reglamento de Gobierno Interior en el tenor que sigue:

“Artículo 141.- Las resoluciones de la Asamblea diversas a las reguladas en los artículos 135 y 138 de este Reglamento, se obtendrán mediante votaciones económicas.

Para llevar a cabo una votación económica, la Secretaría de la Mesa Directiva preguntará: "Por instrucciones de la Presidencia se pregunta a los señores Diputados si están a favor o en contra de la propuesta sometida a su consideración"; debiéndose poner de pie los Diputados para manifestar su determinación; primeramente los que estén a favor y en seguida los que estén en contra".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

tercero transitorio fue desechada por 32 votos en contra, 9 a favor y 0 abstenciones, quedando firme el dictamen.

- Así, una vez agotadas las reservas de artículos, se procedió a recoger la votación de los artículos en lo particular, con una votación de 32 votos a favor, 11 votos en contra y 0 abstenciones, se aprobó el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada.
- Por ende, el Presidente de la Asamblea ordenó remitir al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

ix. Posterior a lo anterior, el Presidente de la Asamblea puso a discusión el dictamen con proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México, sucediendo lo que sigue⁸³:

- En principio, el Presidente de la Asamblea **precisó que el dictamen no había sido repartido entre los legisladores** por lo que les **solicitó la dispensa** de la obligación contenida en el artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior, cuestión que fue aprobada por los integrantes del Pleno por votación económica (sin que se conozca quienes votaron a favor o en contra al no encontrarse tal dato en el acta de sesión o demás documentos legislativos).
- El Diputado Ernesto Sánchez Rodríguez, en representación de las Comisiones dictaminadoras, presentó el dictamen. Posteriormente, el Presidente lo puso a discusión. La Diputada Aleida Alavez Ruiz se posicionó en contra de éste y reiteró su inconformidad con el trabajo llevado a cabo en comisiones. Contra lo argumentado, un diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional sostuvo que en el proceso legislativo se incluyeron diversas voces, se invitó a la ciudadanía y se realizaron diversos foros⁸⁴.
- Así, se aprobó el dictamen en lo general y los artículos no reservados con 37 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones. Respecto a las reservas de artículos en particular, el Presidente informó haber

⁸³ Las aprobaciones, reservas y votaciones que se relatan subsecuentemente se hicieron constar en el acta de la sesión extraordinaria. Véase, en específico, la parte del acta que consta en las fojas 463-464 del cuaderno de pruebas.

⁸⁴ *Ibíd.*, fojas 623 a 628.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

recibido reservas efectuadas por ocho diputados, mismas que fueron presentadas y votadas.

- Respecto a la reserva de los artículos 16 y 34 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México fue aprobada. Respecto a las reservas presentadas **por el Diputado Luis Gerardo Quijano Morales de los artículos tercero transitorio y sexto transitorio**, éste dio lectura sobre cómo deberían de quedar tales artículos. El Pleno **decidió aprobar dicha reserva de manera económica**, dejándolo para su votación nominal en conjunto de los artículos reservados.
- En relación con las reservas al artículo 9, se determinó adicionar una fracción. En relación con el artículo 41, se aprobó la propuesta de modificación. Respecto al artículo 68, modificación presentada por un integrante del Grupo Parlamentario Morena, fue desechada por 28 votos en contra, 18 a favor y 0 abstenciones. Cabe destacar que en la discusión de este artículo participaron dos oradores en contra de la propuesta y uno a favor, quienes presentaron sus argumentos antes de que se llevara a cabo la votación⁸⁵.
- Posteriormente, en relación con las reservas a los artículos 2, 3, 10, 16, 24, 29 y 57 se concedió el uso a la Diputada Aleida Alavez Ruiz, quien presentó los argumentos a favor de las modificaciones. Una vez concluida su presentación y sin existir oradores en contra de la propuesta, se determinó desecharla con 32 votos en contra, 12 a favor y 0 abstenciones. Respecto a las reservas de los artículos 12, 18, 21, 27, 33, 34, 35, 67, 69 y Séptimo Transitorio, una vez realizada la presentación de modificación, se determinó desecharla con 33 votos en contra, 11 a favor y 0 abstenciones.
- En relación con la reserva al artículo 33, se concedió la palabra a un integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, quien expuso las razones que sustentaban la modificación, misma que fue votada en el sentido de desecharla por votación económica. Posteriormente, se dio la palabra a un integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano para que éste manifestara las

⁸⁵ *Ibíd*em, fojas 630 a 640.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

reservas y modificaciones a los artículos 12, 18, 21, 32, 33, 68 y sexto transitorio. El Pleno determinó desechar la propuesta.

- Respecto a los artículos 9 y adición de un artículo transitorio, se dio la palabra a una integrante del Grupo Parlamentario el Partido de la Revolución Democrática. El Pleno determinó aprobarla por votación económica.
- En relación las reservas a los artículos 18, 33 y 68 se concedió la palabra a un diputado independiente, quien presentó los argumentos a favor de las modificaciones de estos artículos, mismas que fueron desechadas.
- Una vez concluidas la discusión y aprobación reservas de los artículos, se procedió a recoger la votación nominal de los artículos reservados con las modificaciones aprobadas por la Asamblea. Así, el dictamen fue aprobado con 31 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones.
- Por ende, el Presidente de la Asamblea ordenó remitir al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Violaciones al procedimiento legislativo

92. Ahora bien, atendiendo a lo recién descrito, este Tribunal Pleno considera que existen violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidatorio que generaron una afectación a los principios de legalidad y democracia deliberativa.

93. A saber, como se detalló anteriormente, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, el criterio de esta Suprema Corte radica en que lo que debe examinarse de un procedimiento legislativo es, al menos, si **los órganos legislativos respetaron el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad**; si se culminó el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas y si sus deliberaciones y votaciones fueron públicas. Ello, al ser las pautas que permitan apreciar que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

se respetó el régimen democrático en el que se sustenta su legitimidad como órgano facultado para emitir leyes.

94. En el caso concreto, esta Suprema Corte estima que se cumplieron de manera formal los requisitos consistentes en que las sesiones fueran públicas y que las decisiones en comisiones y en el Pleno se tomaran, en principio, conforme a las reglas de votación previamente establecidas. **Sin embargo**, el problema que advertimos de los procedimientos legislativos de las leyes impugnadas responden a un incumplimiento de los principios sustantivos que rigen el proceso democrático al interior del órgano legislativo.

95. Aunque desde el punto de vista formal todas las decisiones legislativas fueron mayoritarias, en atención a las circunstancias que rodearon el procedimiento legislativo de ambas leyes, nos resulta claro que no existió un genuino respeto de los derechos de las minorías; particularmente, a causa de la falta de convocatoria a la sesión en donde se aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas y la ausencia absoluta de distribución de esos dictámenes a los integrantes del Pleno de la Asamblea. A nuestro juicio, estas deficiencias son de tal envergadura que llevan necesariamente a la inconstitucionalidad total de las leyes impugnadas al no ser éstas fruto de un genuino debate democrático al interior del seno legislativo.

96. A mayor abundamiento, en primer lugar, debe destacarse que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cumplió con las reglas establecidas sobre el trámite de las iniciativas, el procedimiento para enviar dichas iniciativas a las comisiones correspondientes, la publicidad de sus actuaciones y el quórum legal para sesionar. Las iniciativas presentadas, objetos de análisis de los dictámenes que motivaron los decretos reclamados, fueron presentadas ante el órgano legislativo y turnadas a las comisiones correspondientes.

97. Por un lado, respecto a la Ley Anticorrupción, las iniciativas fue dictaminada por las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, cuyo documento final, fue firmado por los cinco integrantes de la Comisión de Transparencia a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias⁸⁶. Por otro lado, respecto a las iniciativas sobre la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, el dictamen correspondiente se aprobó por los cuatro integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias⁸⁷.

98. De igual manera, es evidente para este Tribunal Pleno que la sesión en donde se discutieron y aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas fue pública, se llevó a cabo en el Recinto de la Asamblea Legislativa y existía el quórum necesario para integrar el Pleno y dar inicio a la sesión. Se insiste, sobre estos aspectos no se advierte ninguna deficiencia de peso de las propias reglas del procedimiento legislativo. **No obstante**, se insiste, este Suprema Corte considera que **el problema en el procedimiento legislativo de las leyes reclamadas no se relaciona con el cumplimiento formal de las reglas de trámite de iniciativas o de si las leyes fueron o no aprobadas por mayorías en el interior de las comisiones o en el Pleno del órgano legislativo.**

⁸⁶ Respecto a la primera comisión fue firmado por las y los diputados: Ernesto Sánchez (PAN), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI), Janet Adriana Hernández Sotelo (PRD). Respecto a la segunda comisión, el dictamen cuenta con las firmas de Adrián Rubalcava Suárez (PRI), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Nora del Carmen B. Arias Contreras (PRD), Elizabeth Mateos Hernández (PRD), Leonel Luna Estrada (PRD), Wendy González Urrutia (PAN), Luis Gerardo Quijano Morales (PRI). En relación con la tercera, fue firmado por Israel Betanzos Cortés (PRI), Luciano Jimeno Huanosta (Partido Humanista), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Jorge Romero Herrera (PAN), José Manuel Ballesteros López (PRD), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD). De la cuarta comisión fue suscrito por José Manuel Ballesteros López (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI), Raúl Antonio Flores García (PRD), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza) y José Manuel Delgadillo (PAN).

⁸⁷ Respecto a la primera comisión fue firmado por las y los diputados: Ernesto Sánchez (PAN), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI). Respecto a la segunda comisión, el dictamen cuenta con las firmas de Adrián Rubalcava Suárez (PRI), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Nora del Carmen B. Arias Contreras (PRD), Elizabeth Mateos Hernández (PRD), Leonel Luna Estrada (PRD), Wendy González Urrutia (PAN), Luis Gerardo Quijano Morales (PRI). En relación con la tercera, fue firmado por Israel Betanzos Cortés (PRI), Luciano Jimeno Huanosta (Partido Humanista), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Jorge Romero Herrera (PAN), José Manuel Ballesteros López (PRD), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD). De la cuarta comisión fue suscrito por José Manuel Ballesteros López (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI), Raúl Antonio Flores García (PRD), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza) y José Manuel Delgadillo (PAN).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

99. Como se señaló, apreciamos un preocupante desdeñamiento de la posición minoritaria en el interior del órgano legislativo porque, primero, **no está acreditado fehacientemente que se llevó a cabo una convocatoria adecuada** a los integrantes del Pleno para la sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete y, segundo, **no se distribuyeron los respectivos dictámenes** de las leyes impugnadas previo a la citada sesión donde fueron aprobados, lo cual debe analizarse en el contexto que se dio la propia discusión y aprobación. Situaciones que, desde nuestro punto de vista, **valoradas en su conjunto**, afectaron gravemente los principios de deliberación democrática.
100. En relación con la convocatoria, debe destacarse lo que sigue. Durante el trámite de la acción de inconstitucionalidad, el Ministro Instructor **consideró** que las constancias del procedimiento legislativo no **habían** sido remitidas en su totalidad. Por ello, por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil dieciocho ejerciendo medidas para mejor proveer, solicitó: copia certificada de todas las actas de asistencia y/o votación de las sesiones de trabajo, las versiones estenográficas y, en general, en todos los documentos que se hayan elaborado o publicado en torno al proceso de dictamen por parte de las comisiones dictaminadoras, así como un informe donde se indicaran las fechas de las sesiones, asistencias y en su caso, las votaciones efectuadas. Igualmente, **solicitó las constancias que certificaran la convocatoria** a la sesión del Pleno de la Asamblea de diecisiete de julio de dos mil diecisiete, así como las actas de asistencia y votaciones de las diferentes decisiones tomadas en la referida sesión, así como que se exhibieran los originales de los dictámenes con proyecto de decreto de las leyes emitidas y la minuta con proyecto de decreto tras su aprobación por el Pleno de la Asamblea Legislativa⁸⁸.
101. Tras remitirse ciertos documentos por la Asamblea y señalarse que no era posible exhibir los documentos originales antes aludidos (sin hacer mención sobre la petición relacionada con la convocatoria), por acuerdo de quince de junio de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor requirió de nueva cuenta a la

⁸⁸ Cuaderno de controversia constitucional 121/2017 y acumuladas, fojas 1028 y 1029.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Asamblea Legislativa para efectos de que se remitiera **copia certificada de la convocatoria a la sesión del Pleno de la Asamblea de diecisiete de julio de dos mil diecisiete**, así como las constancias que acreditaran la forma en que fueron convocados las y los diputados a esa sesión de diecisiete de julio. Además, se insistió en la petición de elaborar un informe donde se indicara la asistencia y votación de cada una de las decisiones tomadas en dicha sesión.

102. En consecuencia, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa presentó un escrito en el que, por un lado, adujo que sus propios órganos internos afirmaron que no estaban en posibilidad de elaborar un informe en donde indicaran la asistencia y votación de cada una de las decisiones tomadas en la sesión extraordinaria del Pleno de diecisiete de julio de dos mil diecisiete; por otro lado, se señaló que **existía una imposibilidad de remitir constancias** que certificaran la convocatoria a la referida sesión, debido a que la forma en que fueron convocados los diputados a la misma **fue mediante la página oficial del órgano legislativo**. Sobre tal aspecto, explicó que la Coordinadora de Comunicación Social de la propia Asamblea adujo (mediante su oficio CSALDF/155/2018⁸⁹), que no contaba con constancias y/o acreditación de la convocatoria al Pleno de la Asamblea Legislativa ya que no recibió instrucción por parte de la Comisión de Gobierno para la publicación en medios de comunicación; pero que el Secretario Técnico de la Comisión de Gobierno, una vez que requirió al Director General de Informática de la Asamblea remitir las copias certificadas de las constancias que certificaran la convocatoria a la sesión, éste manifestó que las convocatorias se publicaban con una vigencia al final del evento en cuestión y, por ende, ya no se encontraba disponible en la página oficial del órgano legislativo. Empero, se señaló que se habilitaría nuevamente la convocatoria para que estuviera disponible para su consulta en línea a través de un link (aldf.gob.mx/media/banner-130717.jpg).

103. Detallado lo anterior, esta Suprema Corte **no cuenta con los elementos necesarios para atestiguar que realmente se haya realizado la convocatoria a la sesión** donde se aprobaron los dictámenes de las leyes

⁸⁹ Ibídem, foja 1056.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

impugnadas. El artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa es claro al establecer que corresponde al Presidente de la Mesa Directiva convocar a las sesiones del Pleno de la Asamblea. El representante de la Asamblea dice que la convocatoria se hizo de manera electrónica, pero no hay ningún elemento en el expediente (salvo la afirmación hecha en el informe) que permita tener por buena tal consideración⁹⁰. Ni al inicio ni durante el transcurso de la sesión de diecisiete de julio de dos mil diecisiete se hizo una referencia a que la convocatoria se haya efectuado, efectivamente, de manera electrónica. Lo único que se menciona por el Presidente de la Mesa Directa es que el orden del día se encuentra en los *iPads* de cada legislador y en el apartado de Gaceta Parlamentaria en la página oficial del órgano legislativo.

104. Es cierto que, con o sin convocatoria, al inicio de la sesión acudieron 48 de 66 integrantes del Pleno (como se puede leer de la versión estenográfica correspondiente) y que, en el acta de asistencia a la sesión remitida por la Asamblea, se dice que acudieron 59 diputados y diputadas⁹¹. Sin embargo, varios de los diputados faltantes formaban parte de las minorías parlamentarias y tampoco se puede deducir con certeza que su falta en la sesión haya sido irrelevante. Para efectos de simples votaciones sí, pero no en relación con la importancia del debate democrático al interior del órgano.

105. Ahora, en sucesión a lo anterior, de haberse observado únicamente un problema de convocatoria, conforme a nuestra doctrina constitucional, no estaríamos en presencia de una deficiencia con potencial invalidatorio. Sin embargo, esta falta de certeza de la convocatoria debe concatenarse con el hecho probado de que desde el inicio de la sesión, **varios miembros de las minorías legislativas acusaron a las mayorías de no haberles permitido**

⁹⁰ La habilitación de un link no es una prueba contundente sobre tal aspecto, pues no se puede saber a ciencia cierta si lo expuesto en ese link corresponde a la referida notificación electrónica. Asimismo, al haber accedido al link proporcionado por la Asamblea Legislativa, lo único que se observa es una imagen con el sello de la legislatura (sin ningún tipo de referencia a una fecha determinada de creación o publicación) que dice: “Convocatoria. Por acuerdo de la Mesa Directiva y Comisión de Gobierno y con fundamento por lo dispuesto por los artículos 36 y 41 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se deja sin efectos la cita a sesión extraordinaria de fecha 13 de julio de 2017, citando para la sesión extraordinaria que tendrá lugar el día lunes 17 de julio de 2017, a las 9:00 hrs., en el Recinto Legislativo de Donceles”. No hay, pues, una acreditación sobre si ese contenido (a través de un link habilitado en esa fecha) fue efectivamente dado a conocer a los legisladores.

⁹¹ Fojas 513 y 514 del cuaderno de pruebas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

participar de manera adecuada en el procedimiento legislativo y que, en particular, **ninguno de los dictámenes que fueron discutidos en dicha sesión habían sido entregados** a los integrantes de la Asamblea previamente a la sesión (donde se incluye a los dictámenes de las leyes impugnadas).

106. Dicho de manera más exhaustiva, tal como se relató, la sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete tuvo como objetivo analizar once dictámenes que integraban el Sistema Local Anticorrupción. Tratándose de las dos leyes impugnadas en este medio, ocuparon los incisos 12) y 13) del orden del día⁹². Así, en primer lugar, **no existe constancia de la entrega del dictamen a los miembros del Congreso Local previo a la sesión de diecisiete de julio de dos mil diecisiete**. Durante el trámite de las presentes acciones, el Ministro Instructor en varias ocasiones solicitó al Poder Legislativo la remisión total del trabajo legislativo, señalando que debía incluir, si es que existían, las constancias o comprobantes de entregas físicas del dictamen a los legisladores o de su remisión vía electrónica. El Poder Legislativo sólo remitió los documentos identificados previamente (iniciativas, dictamen, acta de la sesión, versión estenográfica y proyecto de decreto). Por otra parte, al inicio de la discusión de cada uno de los dictámenes de las leyes hoy cuestionadas, el Presidente de la Mesa Directiva preguntó a la Asamblea si era de dispensarse la distribución del dictamen correspondiente y se sometía a discusión de inmediato⁹³. El Pleno de la Asamblea aprobó en ambos casos la dispensa de la distribución por votaciones de las cuales no tenemos **certeza cuántos** votos se dieron a favor o en contra⁹⁴.

107. Aunada a esta ausencia de entrega del dictamen previamente a la sesión, este Tribunal Pleno considera que dicha deficiencia en el trabajo legislativo debe de valorarse en conjunto con lo ocurrido en el desahogo de la sesión parlamentaria, consistente en que integrantes de un grupo parlamentario que **era** minoritario en la conformación de la Asamblea se inconformaron por la

⁹² Véase versión estenográfica de la sesión extraordinaria, cuaderno de controversia constitucional, foja 521 vuelta.

⁹³ La propia normatividad de la Asamblea Legislativa (artículo 118 del reglamento) exige distribuir física y electrónicamente los dictámenes que se vayan a discutir con una temporalidad específica (permitiendo su dispensa).

⁹⁴ Fojas 612 y 621, vuelta, del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

falta de debate respecto a los once dictámenes que conformaban el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En la versión estenográfica consta que la Diputada Aleida Alavez Ruiz, al inicio de la sesión sostuvo:

Antes quisiera pedirle al Presidente de este pleno, de la Mesa Directiva, que nos permita un ejercicio pleno de nuestros derechos y nuestras facultades. Ya bastante han sido tergiversadas estas facultades y estos derechos en comisiones para que ahora no nos permita ni siquiera la palabra o haberle dicho que es un proceso complicado, son 11 dictámenes de un sistema anticorrupción lo que somete a votación, lo que toma en votación la Secretaría, lo que están votando y lo que él dice que se votó. Hay qué(sic) poner atención al procedimiento parlamentario o de lo contrario estamos omitiendo ser celosos de nuestro deber y acudirnos al Reglamento y a la Ley Orgánica.[...]

Pongamos mucho cuidado, porque así como en el Código de Procedimientos Electorales borrarón de un plumazo la violencia de género, no vaya a ser que aquí también sin distribuir los dictámenes o pasando a Proceso Parlamentario y luego a publicación se eliminen o se cambien cosas. Es ya práctica parlamentaria en esta Legislatura que independientemente de lo que se discute y aprueba en esta Asamblea se traduce así a la 14 publicación de las leyes. Por eso exijo que se haga un trabajo ordenado, un trabajo respetuoso de todas y todos y cada uno de los que integramos esta Legislatura. [...].

108. Posteriormente, a lo largo de la sesión se sostuvieron argumentos como los que a continuación se transcriben:

“Lamentablemente no hay mucha recepción a estas diferentes formas de ver el trabajo parlamentario y diferentes formas de habitarlo. Ni recepción ni debate lo que nos lleva a asumir que por eso precisamente, y yo disiento de quienes aquí han venido a decir que cuenta este andamiaje de reformas con el aval de las organizaciones de la sociedad civil, porque entonces por qué hacen un pronunciamiento el día de hoy en donde llaman a que verdaderamente nos comportemos como parlamento abierto y se discutan las modalidades, los procedimientos, las facultes que les están dando a las diferentes áreas que conformarán el Sistema Anticorrupción.

Es verdaderamente absurdo, es como un diálogo de sordos el que vengamos aquí a decir que se cuenta con ese aval y que al mismo tiempo afuera se esté haciendo una publicación por diferentes constituyentes de todos los partidos, por organizaciones de la sociedad civil, por la academia, con respecto a lo que aquí se está aprobando sin debate alguno.

Nosotros era lo que pedíamos, lo que solicitábamos, debate o sea díganme por qué una sola comisión o por qué hacerlo para dos comisiones que hoy encabezan dos grupos parlamentarios en lo particular, por qué no vienen a fundamentarlo, nada más nos dicen contenidos en lo general pero ahorita estamos en lo particular, no quien

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

quiera dar debate y establecer por qué sí o por qué no de un procedimiento u otro. [...]”⁹⁵.

“[...] Porque aquí, digo, hay momentos legislativos en donde cada uno de los integrantes de esta Legislatura tenemos el derecho de establecer nuestras propuestas y si ustedes se esconden para sesionar en Comisiones, pues lo vamos a hacer aquí en Pleno, y qué bueno, enhorabuena que ahora sí respetaron nuestro de hacer valer el enunciar aquí las propuestas que tenemos de un Sistema Local Anticorrupción.

[...]

Por eso en MORENA queremos debatir, pero no hay respuesta. Queremos enriquecer con nuestras aportaciones este Sistema Anticorrupción. No descalifiquemos, debatamos el modelo, este modelo impuesto que finalmente estamos obligados a legislar y que aquí estamos presentando las adecuaciones a lo que implicaría un sistema más ciudadano que no burocrático y supeditado al Poder Ejecutivo y Legislativo por los nombramientos como lo proponen⁹⁶.

109. Además, de la versión estenográfica de la sesión se advierte que la diputada presentó un total de dieciocho reservas; específicamente, sobre los artículos 9 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y 2, 3, 10, 12, 18, 21, 24, 27, 29, 33, 34, 35, 57, 65, 69 y séptimo transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción, las cuales una vez que presentó las propuestas de modificación fueron desechadas sin mayor discusión por votaciones mayoritarias. Esto podría decirse que es normal en cualquier trámite legislativo. Lo que no es normal es que esto ocurra bajo el escenario de que el dictamen ni siquiera fue distribuido previamente a los integrantes del Pleno de la Asamblea.
110. Así, esta Suprema Corte estima que la falta de acreditamiento fehaciente sobre la convocatoria a la citada sesión, así como la ausencia de entrega del dictamen a los diputados y diputadas, en concatenación con **la incidencia en el debate y discusión por parte de todas las fuerzas políticas dentro de la Asamblea Legislativa, produce una afectación a los principios de legalidad y democracia deliberativa al no permitirse la deliberación pública a una fuerza política del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad.**
111. Esto es así, debido a que no puede sostenerse que los Diputados integrantes de la Séptima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen

⁹⁵ Véase versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, foja 539 vuelta.

⁹⁶ *Ibíd.*, foja 624 vuelta.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

cuya convocatoria, se dice (sin presentarse mayores pruebas para acreditarlo), únicamente se subió al portal electrónico del órgano legislativo y **tampoco se tiene constancia que fue entregado al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación** previo a su discusión en el Pleno de la Asamblea de conformidad con el artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa⁹⁷. Tampoco puede sostenerse que el referido asunto haya sido suficientemente discutido por parte de los Diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa, pues como ha quedado precisado no se tiene constancia que se haya distribuido el contenido del dictamen previo a la sesión extraordinaria.

112. De igual manera, este Tribunal Pleno **no advierte una motivación reforzada o justificada para la dispensa de distribución y lectura del dictamen**. Lo anterior es así, toda vez que la circunstancia fáctica de que en la sesión extraordinaria debían discutirse los once dictámenes que integraban el sistema anticorrupción local no es argumento suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo y el respeto

⁹⁷ No es obstáculo para esta decisión que los dictámenes de las leyes del sistema anticorrupción y orgánica de la fiscalía especializada hayan sido publicados el mismo día de la sesión (el diecisiete de julio de dos mil diecisiete) en la Gaceta Parlamentaria. Primero, se insiste, porque el Reglamento Interior es claro en que tales dictámenes debieron haber sido entregados con anticipación de cuarenta y ocho horas a los asambleístas, precisamente para proteger los principios que sustentan el régimen parlamentario. Y segundo, esta publicación se advierte como hecho notorio de la página de internet correspondiente (el legislativo no la aportó como prueba). Lo curioso es que en la propia página de internet se señala que la publicación de la Gaceta se hizo el mismo diecisiete de julio (no se especifica hora de emisión y publicación de esa gaceta) y la sesión del Pleno inició a las 10:20 horas de esa mañana. Consecuentemente, este Pleno considera que la existencia de la publicación de los dictámenes en la Gaceta no abona en nada a asegurar que se respetaron los principios que rigen el debate parlamentario. En esa misma Gaceta se publicaron otros dictámenes de diversas leyes que conformaban el “paquete del sistema anticorrupción”. El conjunto de todo este paquete, donde se incluyen las leyes reclamadas, es de tal extensión que resulta muy debatible que, en el hipotético caso en que la Gaceta se haya publicado en el primer minuto del día diecisiete de julio de dos mil diecisiete y eso hubiera sido dado a conocer, los asambleístas hayan tenido oportunidad de analizar todo su contenido. Lo cual se hace palpable pues, justamente, las razones de la minoría parlamentaria para pedir que no se aprobaran los diferentes dictámenes (incluidos los de las leyes cuestionadas), es que no se había tenido la debida oportunidad de examinarlos.

Circunstancias fácticas y normativas que distinguen el presente asunto de lo analizado en la **acción de inconstitucionalidad 31/2019**, fallada el uno de julio de dos mil diecinueve. En ese caso, por una mayoría de los integrantes del Pleno, se llegó a la conclusión de que no existieron violaciones en el procedimiento legislativo en la creación de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019. Ello, pues en la normatividad interna del Congreso no se especificaba una regla de entrega previa de los dictámenes a los legisladores y, en particular, el dictamen de la ley de ingresos se había publicado en la Gaceta Parlamentaria un día antes de la sesión en que se discutió, conforme a lo previsto en los artículos 143, 145 y 146 del Reglamento Interior del Poder Legislativo chihuahuense. Sin embargo, se insiste, en el caso que nos ocupa sí existían reglas claras sobre la anticipación en la entrega de los dictámenes y los mismos fueron publicados en la Gaceta Parlamentaria, pero el mismo día de la sesión en que fueron analizados y aprobados.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

a las reglas con las cuales deben conducirse. Lo anterior, se puede dilucidar a través de una interpretación análoga, apoyada en el criterio jurisprudencial Plenario P./J. 37/2009, de rubro y texto siguiente⁹⁸:

“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo”.

113. Finalmente, debe destacarse un aspecto adicional sobre el procedimiento legislativo de una de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Si bien su artículo Sexto Transitorio fue modificado con posterioridad a la interposición de la presente acción (lo que llevó a dictar su sobreseimiento en razón de su impugnación en particular), resulta oportuno aludir a una parte del procedimiento legislativo en donde se abordó esta disposición, pues evidencia la falta de cumplimiento, en su momento, de los requisitos exigidos constitucionalmente para un adecuado acto legislativo. En resumen, tal como fue advertido por la minoría legislativa accionante, el citado artículo Sexto Transitorio se **publicó con un contenido distinto al** que se aprobó en la sesión extraordinaria por parte de la Asamblea Legislativa. Máxime que de la lectura de la versión estenográfica y el acta de la sesión extraordinaria no se advierten argumentos para justificar la manipulación, posterior a la aprobación de la modificación al artículo⁹⁹.

⁹⁸ Tesis del Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, pág. 1110.

⁹⁹ En un primer momento, el dictamen con proyecto de decreto por el que se creaba la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México se presentó al Pleno de la Asamblea Legislativa bajo el texto siguiente:

SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

114. En síntesis, todas estas deficiencias muestran desazón conjunta del procedimiento legislativo de la citada ley, que implican un distanciamiento importante de las reglas y principios que deben respetarse en la actividad parlamentaria. Sin que todo lo dicho hasta este momento pueda ser solventado bajo un mero argumento de mayorías legislativas.

115. Esta Suprema Corte estima que la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación

y el Secretario Técnico por un período de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.(énfasis añadido).

Durante la sesión extraordinaria, el Diputado Luis Gerardo Quijano Morales presentó una reserva sobre este artículo sexto transitorio y precisó lo siguiente:

A la segunda reserva del artículo sexto transitorio, el artículo sexto transitorio del dictamen que reforma la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México establece un plazo de 10 días hábiles para que el Jefe de Gobierno proponga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cumplir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración del cumplimiento de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Propuesta de modificación: Para homologar las condiciones en cuanto a la presentación de la terna del Fiscal Anticorrupción, se propone la siguiente redacción:

“Sexto.- Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y 224 Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto”.

Propuesta de reserva que fue sometida a votación por el Presidente de la Asamblea, la cual fue aprobada por votación económica. Posteriormente, no se hizo ninguna aclaración sobre esa reserva y se aprobó el dictamen con los artículos reservados previamente aprobados por una mayoría de 31 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones. Sin embargo, en el decreto enviado al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa firmado por el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Secretarios, se envió el texto del artículo sexto transitorio como a continuación se transcribe:

SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el Secretario Técnico por un período de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017

política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

116. Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

117. El cumplimiento de los principios deliberativos¹⁰⁰ aseguran que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

118. De conformidad con lo dispuesto en el artículos 41, fracción IV, y 45¹⁰¹, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte

¹⁰⁰ Tesis P. L/2008, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 717, de rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.**

¹⁰¹ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.

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

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

concluye que, al advertirse violaciones en los procedimientos legislativos que dieron lugar a las normas reclamadas en el presente asunto, lo que implica una transgresión a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, se estima que deben declararse **inconstitucionales** en su totalidad el Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, ambos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de dicha entidad, en el número 146 Ter en su vigésima época¹⁰².

119. Sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión de inconstitucionalidad que, en el apartado de causales de improcedencia, se hayan sobreseído el asunto por lo que hace a los artículos 33, primer párrafo; 68; 69; fracción III; 70, y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Dado que el procedimiento legislativo es una unidad indisoluble y subsiste la acción respecto a una norma de ese decreto legislativo, a pesar de la modificación posterior a la legislación, el vicio de inconstitucionalidad advertido se debe imputar a la generalidad del acto legislativo de expedición de la ley del sistema anticorrupción.

120. Asimismo, ante la particularidad de los actos legislativos que dieron origen a las normas cuestionadas y toda vez que lo que se reputa como inconstitucional son decretos de creación de las referidas leyes, por extensión de invalidez en vía de consecuencia, debe declararse inconstitucional el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado el quince de abril de dos mil diecinueve en el número 72, vigésima primera época, de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Al invalidarse el acto legislativo de creación de la ley, no guarda sentido la subsistencia de modificaciones posteriores.

121. Finalmente, estas declaratorias de inconstitucionalidad surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al

¹⁰² El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve se publicó un nuevo decreto de modificaciones a la ley del sistema anticorrupción; sin embargo, por decreto publicado el veintitrés de septiembre siguiente (con fe de erratas de veinticinco de septiembre), se dejó sin efectos la publicación de ese decreto de dieciocho de septiembre; por ende, no existe al día de hoy una reforma vigente.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

Poder Legislativo de la Ciudad de México, al no tratarse de un asunto que se relacione con la materia penal. Sin que lo anterior implique desconocer o desproteger las previsiones y situaciones jurídicas que diversos particulares hayan celebrado a la luz de la referida legislación, pues la declaración de invalidez sólo puede tener efectos a futuro. Este efecto fue el que se tomó en uno de los precedentes que se considera aplicable: la citada acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

122. Sin más aspectos que abordar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Son parcialmente procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y su acumulada 123/2017.

SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 135/2017.

TERCERO. Se sobreseen las acciones 121/2017, 122/2017 y 123/2017, por lo que hace a los artículos 33, primer párrafo, 68, 69, fracción III, 70 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, en atención a lo expuesto en el apartado VI de la presente sentencia.

CUARTO. Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, ambos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete en el número 146 Ter, vigésima época, de la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, así como del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado el quince de abril de dos mil diecinueve en el número 72, vigésima primera época, de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, éste último en vía de consecuencia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS
122/2017, 123/2017 Y 135/2017**

QUINTO. Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutiveos al Poder Legislativo de la Ciudad de México, en términos de lo expuesto en el apartado VIII de la presente sentencia.

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

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