

Sala Constitucional

SALA CONSTITUCIONAL

MAGISTRADOS: JAVIER RAÚL AYALA CASILLAS, PRESIDENTE; CRUZ LILIA ROMERO RAMÍREZ; JORGE PONCE MARTÍNEZ Y SARA PATRICIA OREA OCHOA.

MAGISTRADO INSTRUCTOR: JAVIER RAÚL AYALA CASILLAS.

Acción por omisión legislativa OL1/2/2020, promovida por Ana Patricia Báez Guerrero y otros, en su calidad de diputadas o diputados del Congreso de la Ciudad de México.

SUMARIOS: ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA, IMPROCEDENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA VOTACIÓN DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE ESTE ORDENAMIENTO. La acción por omisión legislativa procede cuando no se haya aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México, o cuando se estime que no cumple con los preceptos constitucionales la norma reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México. En el segundo supuesto, nos hallamos ante la actividad incompleta por parte del Congreso de la Ciudad de México, esto es, cuando lleva a cabo el proceso legislativo pero la norma que aprueba no alcanza a satisfacer el espectro normativo necesario para el desarrollo de un derecho contenido en la Constitución Política de la Ciudad de México; es decir, en este supuesto la acción por omisión legislativa tiene como propósito provocar que

el legislador perfeccione la norma impugnada, situación que en el caso en estudio resulta imposible para el Congreso de la Ciudad de México. La imposibilidad jurídica señalada encuentra su razón de ser en el hecho de que el Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 4º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar, impugnado en el caso que se estudia, se emitió en términos del artículo 135 de la Constitución Federal por lo que hace a las Legislaturas de los Estados y al Congreso de la Ciudad de México. Es decir, que el debate parlamentario se circunscribió a dar su voto a favor o en contra de la reforma constitucional sometida a su valoración, puesto que las modificaciones al texto constitucional federal sólo se discuten y aprueban, obviamente, en las cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 72 de la propia Constitución federal. A mayor abundamiento, la acción por omisión legislativa sería improcedente si se alegase que se presentaron vicios o violaciones en los procedimientos de formación de una ley o decreto, para tal caso procede, siempre y cuando se trate de leyes, decretos o normas de carácter general o reglamentarias de la Constitución Política de la Ciudad de México, la acción de inconstitucionalidad.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE NATURALEZA COINCIDENTE, SUPUESTO EN QUE SON OBJETO DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. No pasa desapercibido a esta Sala Constitucional que en materia de derecho al bienestar nos encontramos ante un derecho humano fundamental de naturaleza coincidente, puesto que éste se haya regulado no sólo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el artículo 3, apartado 2, inciso c) de la Constitución Política de la Ciudad de México, y al cual nuestra Carta Magna local le otorga el carácter de principio rector de la Ciudad de México. En tal virtud, es de la mayor importancia subrayar que corresponde al Congreso de la Ciudad de México cuidar

que las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulten contestes al contenido y alcance progresivo de los derechos humanos en general y, en este caso, del derecho al bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, en lo particular. Circunstancia esta última para nada baladí, toda vez que en el supuesto de que una reforma a la Constitución federal contraviniese el contenido y alcance progresivo de un derecho humano salvaguardado por la Constitución Política de la Ciudad de México, pudiera darse el caso de que ese decreto fuese, incluso, rechazado. Si la contradicción constitucional señalada se llegara a presentar, el Congreso de la Ciudad de México posee atribuciones para examinar la materia objeto de la reforma constitucional y, de ir ésta en perjuicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Ciudad de México, votarla en contra, actuando así a favor de los intereses de la ciudadanía de esta capital.

1º de marzo de 2021.

Vistos para resolver los autos relativos a la acción por omisión legislativa OL1/2/2020 promovida por Ana Patricia Báez Guerrero y otros, en su calidad de Diputadas o Diputados del Congreso de la Ciudad de México, y,

RESULTANDO

PRIMERO. **Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el diez de agosto de dos mil veinte, ante la Oficina de Oficialía de Partes

de esta Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Ciudad de México, por parte de las y los diputados del Congreso de la Ciudad de México, Ana Patricia Báez Guerrero, Héctor Barrera Marmolejo, Federico Döring Casar, Diego Orlando Garrido López, Pablo Montes de Oca del Olmo, América Alejandra Rangel Lorenzana, Margarita Saldaña Hernández, María Gabriela Salido Magos, Mauricio Tabe Echarte, Jorge Triana Tena y Christian Damián Von Roherich de la Isla, promovieron Acción por Omisión Legislativa, argumentando omisión legislativa que se traduce en la violación al artículo 29, Apartado E, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, con el acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar para efectos del artículo 135.

- ♦ Órgano que emitió el acto reclamado que se impugna: El Congreso de la Ciudad de México.
- ♦ **Preceptos constitucionales que se estiman violados:** El artículo 29, apartado E, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México; el artículo 29, apartado D, inciso d), de la Constitución Política de la Ciudad de México; los artículos 3 numeral 3; 7 apartado F, numeral 4; 29 y 34 apartado B, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en relación con lo que establecen los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 29 apartado A, numeral 4, y apartado D, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

SEGUNDO. Artículos constitucionales violados. Los accionantes estiman violados los artículos 29, apartado A, numeral 4, apartado D, inciso b) y d), apartado E, numeral 1, de la Constitución Política de la

Ciudad de México; los artículos 3 numeral 3; 7 apartado F, numeral 4; 29 y 34, apartado B, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en relación con lo que establecen los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. Los accionantes en sus conceptos de invalidez, argumentan en síntesis lo siguiente:

La violación al artículo 29, apartado E, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, por el Congreso de la Ciudad de México, con el acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar para los efectos del artículo 135. Esa violación se dio: a) con la Convocatoria a la llamada “Sesión Especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera remota, con motivo de la contingencia epidemiológica provocada por el COVID-19”; b) con la realización de la “Sesión especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera remota, con motivo de la contingencia epidemiológica provocada por el COVID-19”; y c) con el procedimiento de votación. (...) Ninguno de sus artículos prevé la figura de “sesión especial” del Pleno ni de forma remota; las sesiones, deliberaciones, debates y votación están sustentados en la presencia física, aun en el supuesto de cambio de recinto para sesionar siempre debe ser con la presencia física de las y los diputados, es decir, no puede haber una modalidad sin recinto; también, el marco de actuación del funcionamiento en Pleno, siempre requiere la presencia de un grupo de legisladores que integren quórum para iniciar válidamente la sesión y si no lo hay, o habiéndolo éste se rompe en el transcurso de la sesión, se debe levantar la correspondiente sesión. La regulación interna establece la presencia física al momento de las deliberaciones, debates y votaciones. Con la convocatoria, realización y votación en una llamada “sesión especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera

remota”, el Congreso de la Ciudad de México incurre en violación al artículo 29, apartado E, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México y en consecuencia se afecta la validez del acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar, para los efectos del artículo 135, con lo que incurre en omisión legislativa y se actualiza el supuesto establecido en el artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso e), de la Constitución local, para que sea la Sala Constitucional la que conozca y declare su existencia en términos del artículo 36, apartado D), numeral 4, de la Constitución local. Es evidente que ni el texto constitucional referido, ni la Ley Orgánica o el Reglamento aplicables, facultan a legislador u órgano colegiado alguno del Congreso local, a crear una figura de “sesión especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera remota” y que contrario a las mismas disposiciones normativas, se realice sin la presencia física de Diputadas y Diputados...

Indican que

...La violación al artículo 29, apartado D, inciso d), de la Constitución Política de la Ciudad de México se concreta en el acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar para los efectos del artículo 135, sustentado en reglas a modo, creadas de forma paralela y violatoria de las establecidas en la Ley orgánica y el Reglamento, cuyo origen de ambos ordenamientos es el mandato constitucional establecido en el artículo 29 apartado E numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Resulta evidente que no se trata de alguna omisión de carácter aislado a la normatividad aplicable. El omitir ceñirse a la legislación constitucional, legal y reglamentaria derivadas de la primera, para crear reglas a modo que condujeron a concretar el acto de

aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar para los efectos del artículo 135, al afectarlo de invalidez, impide a las y los legisladores ejercer la competencia legislativa que establece el artículo 29 apartado D inciso d) de aprobar o rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitidas por el Congreso de la Unión.... Para que la omisión resulte inconstitucional, no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino también que existan contravenciones al marco constitucional y el derivado de él en las omisiones, como es el caso, cuando se legisle de manera deficiente o con vicios en el proceso legislativo, provocando la creación de situaciones jurídicas contrarias a la Constitución. En efecto, como se expuso en el Primer Concepto de Invalidez, la sesión llamada “especial remota” llevada a cabo en fecha 3 de abril de 2020, contraviene el marco constitucional y legal desde su convocatoria, su realización y votación, incurriendo en violación al artículo 29, apartado E, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México y en consecuencia se afecta la validez del acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar para los efectos del artículo 135, con lo que incurre en omisión legislativa y se actualiza el supuesto establecido en el artículo 36 apartado B numeral 1 inciso e) de la Constitución local, para que sea la Sala Constitucional la que conozca y declare su existencia, en términos del artículo 36 apartado D) numeral 4 de la Constitución local.... En tal virtud, las violaciones al procedimiento legislativo tienen relevancia invalidatoria por llegar a trastocar los atributos democráticos del proceso legislativo, pues éste debe garantizar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad y equidad...

Agregan que

La violación a los principios jurídicos contenidos en los artículos 3 numeral 3; 7 apartado F numeral 4; 29 y 34 apartado B numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en relación con lo que establecen los Artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se Violentan los Principios de Equidad, Legalidad y Democracia Deliberativa, y de manera directa con lo que se establece en los artículos 3 numeral 3; artículo 7 apartado F numeral 4; 29 y 34 apartado B numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México, con relación a lo que establecen los Artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que otorga al acto legislativo de potencial invalidatorio. Esta violación se actualiza con la imposibilidad material de las y los legisladores de debatir... Es claro que la omisión legislativa que se invoca en el presente recurso actualiza una violación al procedimiento que hace necesaria la invalidación total del mismo, ya 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 los presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa...

Posteriormente manifiestan que

Omisión de los principios de legalidad certeza y seguridad jurídica... al suponer que la votación del Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue válida, la Presidenta de la Mesa Directiva, toma como principio de demostración la conclusión, pues da por válido un procedimiento legislativo, que claramente fue omiso en el debido cumplimiento de principios constitucionales locales al omitirse dar cabal

cumplimiento a una norma constitucional como lo es el Reglamento del Congreso de la Ciudad de México y su Ley Orgánica, de ahí que se vea vulnerada la garantía de legalidad en perjuicio del legítimo derecho de Diputadas y Diputados del Congreso de la Ciudad de México de examinar el Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del término de 5 días que prevé el artículo 329 fracción I del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México. (...) Por todo lo anterior, se configura un actuar legislativo omiso, compurgable en la presente demanda de Acción por Omisión Legislativa, debido a que se hacen patentes las omisiones que conculcan los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídicas en los términos expuestos.

Concluyen señalando que

... La Omisión Legislativa en que incurrió el Congreso de la Ciudad de México en la Convocatoria para la celebración de sesión especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera remota, con motivo de la contingencia epidemiológica provocada por el COVID-19. Los preceptos legales vulnerados son los artículos 14, 16 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 29 apartado A de la Constitución Política de la Ciudad de México, los artículos 1, 4 fracción XVIII, 9, 10, 29, 30, 51, 52, y 53 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y los artículos 2 fracciones XII, XIV, XVIII, 32, 361, 363, 367 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México... La regulación interna establece la presencia física al momento de las deliberaciones, debates y votaciones. Con la convocatoria, realización y votación en una llamada “sesión especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera remota”, dicho Congreso incurre en violación al artículo 29 apartado E numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad

de México, y en consecuencia, se afecta la validez del acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar para los efectos del artículo 135, con lo que incurre en omisión legislativa y se actualiza el supuesto establecido en el artículo 36 apartado B numeral 1 inciso e) de la Constitución local, para que sea la Sala Constitucional, la que conozca y declare su existencia en términos del artículo 36 apartado D) numeral 4 de la Constitución local. Es evidente que ni el texto constitucional referido, ni la Ley Orgánica o el Reglamento aplicables, facultan a legislador u órgano colegiado alguno del Congreso local, a crear una figura de “sesión especial del Congreso de la Ciudad de México, de manera remota” y que contrario a las mismas disposiciones normativas, se realice sin la presencia física de diputadas y diputados.

CUARTO. Registro y admisión de la acción por omisión legislativa. Mediante proveído de diez de agosto de dos mil veinte, el magistrado presidente de la Sala Constitucional, Javier Raúl Ayala Casillas, ordenó formar y registrar la acción por omisión legislativa con el número de expediente OL1/2/2020; asimismo, la turnó al magistrado Eduardo Alfonso Guerrero Martínez para que fungiera como instructor en el procedimiento.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el trece de agosto siguiente, el Magistrado Instructor tuvo por presentada la acción por omisión legislativa y la admitió a trámite, se dio vista al Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva de dicho órgano, para que rindieran su informe y la requirió para que explicara las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada o, en su caso, la improcedencia de la acción por omisión legislativa. Mediante acuerdo del veintiocho de agosto de dos mil veinte, se solicitó al Director de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, por conducto de la Dirección General Jurídica y

de Estudios Legislativos, al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, Titular de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México, por conducto de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, que remita en el plazo de cinco días un informe en el que se especifique si ha sido publicado el proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º en materia de bienestar, y en caso afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones.

QUINTO. Informe del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura. El Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México y Presidenta de la Comisión Permanente del segundo receso del segundo año de ejercicio de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, rindió su informe el veintisiete de agosto de dos mil veinte. Al respecto, contestó sobre la omisión legislativa hecha valer por la parte accionante, señalando lo siguiente:

...que el alcance del control de la constitucionalidad local competencia de la Sala Constitucional de la Ciudad de México, es verificar la constitucionalidad de una norma o una omisión legislativa, a la luz de la Constitución Política de la Ciudad de México, y no puede hacerlo si se trata de temas competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como podría ser una ley de revisión constitucional de la Constitución Federal.

Indica que

...la presente acción por omisión legislativa se acredita la causal de improcedencia contenida en el artículo 31, fracciones V y VII, de la Ley

de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, consistente en que el acto se ha consumado irreparablemente... Ya que de la lectura del mecanismo de control de la constitucionalidad presentado por los actores se aprecia que el acto impugnado es la aprobación por parte del Congreso de la Ciudad de México del decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se impugna la actuación de un órgano constituido en una etapa del proceso de creación de una ley de revisión constitucional federal, en específico en la fase de ratificación de la propuesta de reforma constitucional federal por parte de las legislaturas locales, ya que los accionistas mencionan infundadamente que el Congreso de la Ciudad de México violentó el artículo 29, apartado E, numeral 1, de su Constitución Local al ratificar la propuesta de reforma constitucional... En consecuencia, el acto impugnado es irreparable toda vez que la etapa de rectificación (sic) de las legislaturas locales en el proceso de reforma a la constitución federal ya concluyó, porque ya se hizo la Declaratoria de Reforma Constitucional por parte del Senado de la República...

Agrega que

... En la presente acción por omisión legislativa se acredita la causal de improcedencia contenida en el artículo 31 fracción VIII de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, consistente en que el acto impugnado es de competencia exclusiva del Poder Judicial Federal... debido a que combaten la convocatoria, la sesión y votación que aprobó el Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actos que forman parte de una etapa del proceso de reforma Constitucional Federal... De donde se desprende que la actuación de la sesión del 3 de abril del año 2020, del Congreso de la Ciudad de México,

I Legislatura, se hizo en calidad de “Constituyente Permanente Federal”, no en calidad de legislador ordinario de la Ciudad de México, en consecuencia, escapa a la competencia de la Sala Constitucional de la Ciudad de México, su verificación al parámetro de la constitución local, en virtud de que se trata de una actuación que encuentra su parámetro de control en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... Actualizándose con ello el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad por actualizarse la fracción II del artículo 32 de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Posteriormente manifiesta que

... En la presente acción por omisión legislativa se acredita la causal de improcedencia contenida en el artículo 31 fracciones IX (sic) de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, consistente en que el acto se ha consumado irreparablemente...pretenden obtener la anulación del acto de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos (sic) en materia de bienestar para los efectos del artículo 135, realizado por el Congreso de la Ciudad de México, I legislatura. Para ello pretenden hacer valer una supuesta “omisión legislativa”, del artículo 29, apartado E, numeral 1 de la Constitución de la Ciudad de México... pretendiendo que por esta vía se realice un control de la constitucionalidad de una norma general o acto que presuntamente no respeto las formalidades establecidas en la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, cuando la naturaleza de la acción por omisión legislativa es diferente...

Concluye señalando que

... la acción por omisión legislativa promovida por las partes actoras es contraria al contenido de los artículos 36, letra B, inciso e), letra D, número 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México, 90 y 96 de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, es por lo que se pide se decrete su improcedencia. Actualizándose con ello el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad por actualizarse la fracción II del artículo 32 de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México.

SEXTO. Informe relacionado con el *Diario Oficial de la Federación*.

Mediante acuerdo de fecha diez de septiembre de dos mil veinte, se tuvo por recibido el informe solicitado al *Diario Oficial de la Federación*, el cual fue presentado en tiempo y forma, por conducto del Subdirector de Producción, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno de la Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, comunicando que la información que hizo pública ese órgano de difusión, se encuentra a disposición de manera gratuita en formato electrónico en el acervo hemerográfico del *Diario Oficial de la Federación*, en la dirección electrónica www.dof.gob.mx, habiéndose localizado la publicación del decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SÉPTIMO. Informe respecto de la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

Mediante acuerdo de fecha once de septiembre de dos mil veinte, se tuvo por recibido el informe solicitado respecto de la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el cual fue presentado en tiempo y forma, por conducto del Director General Jurídico y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, comunicando que la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos sólo se constriñe a publicar, difundir y

distribuir todos aquellos ordenamientos jurídicos y administrativos que deban regir en el ámbito local, por medio de la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 43, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México.

OCTAVO. Audiencia de ofrecimiento, admisión, desahogo de pruebas y alegatos. A las once horas del veintinueve de octubre de dos mil veinte, se celebró la audiencia de ofrecimiento, admisión, desahogo de pruebas y alegatos, a la cual no compareció ninguna de las partes; no obstante, se hizo constar que las pruebas ofrecidas y admitidas, se desahogaban por su propia naturaleza, por lo que se dio por cerrada dicha audiencia.

NOVENO. Alegatos y cierre de instrucción. Por escritos presentados el veintiséis de octubre de dos mil veinte, los accionantes formularon alegatos y por su parte el Congreso de la Ciudad de México, por conducto de sus representantes, con fecha veintisiete de octubre de dos mil veinte, expresaron sus correspondientes alegatos; finalmente, el Magistrado Instructor decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo y someterlo a consideración del Pleno de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México.

DÉCIMO. Designación de nuevo instructor. Con fecha veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, la Sala Constitucional celebró la sesión plenaria para resolver el proyecto de resolución del magistrado instructor sobre la presente acción por omisión legislativa; sin embargo dicho proyecto no alcanzó el voto de la mayoría. Como consecuencia del resultado de la votación, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción II del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y los acuerdos Tercero y Quinto de la primera

sesión de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, de fecha 29 de noviembre de 2019 (SC/A001/291119.SG/AL01), y habiéndose ya cumplido un ciclo completo de las asignaciones de turno, la Sala Constitucional **determinó designar como instructor al magistrado Javier Raúl Ayala Casillas**. Lo anterior, en la inteligencia de llevar a cabo el estudio de la presente acción por omisión legislativa y determinar lo que en Derecho resulte.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Sala Constitucional no resulta competente para conocer de la presente acción por Omisión Legislativa, en virtud de que se trata del procedimiento regulado por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que contempla la forma y el mecanismo mediante el que puede modificarse la propia Constitución federal, a través de lo que la doctrina denomina “PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN” o “PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN”.

Dicho poder revisor o reformador se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, y constituye un límite formal a la modificación de la Constitución General de la República.

En este tenor, nos hallamos frente a un procedimiento de índole federal que, como su propia naturaleza lo advierte, escapa del ámbito competencial de esta Sala Constitucional. Lo anterior es así, habida cuenta que, conforme al artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en un régimen jurídico de facultades expresas, la

PODER JUDICIAL DE LA CDMX

competencia de dicho cuerpo colegiado constitucional se circunscribe a las atribuciones consignadas en el señalado numeral de la Carta Magna de la Ciudad de México, competencias que, evidentemente, no se extienden al ámbito federal. Para mayor claridad, se transcribe en seguida el artículo constitucional multireferido:

Artículo 36

Control constitucional local

[...]

B. Competencia

1. La Sala Constitucional tendrá las siguientes atribuciones:

A) Garantizar la supremacía y control de esta Constitución;

B) Declarar la procedencia, periodicidad y validez del referéndum en los términos previstos por esta Constitución y las leyes en la materia;

C) Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que le sean presentadas dentro de los treinta días naturales siguientes a la promulgación y publicación de normas locales de carácter general que se consideren total o parcialmente contrarias a esta Constitución o de aquéllas que, aun siendo normas constitucionales, hubieren presentado vicios o violaciones en los procedimientos de su formación;

D) Conocer y resolver sobre las controversias constitucionales que se susciten entre los entes legitimados de conformidad con esta Constitución;

E) Conocer y resolver las acciones por omisión legislativa cuando el Legislativo o el Ejecutivo no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de esta Constitución, o habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales;

F) Conocer y resolver las acciones de cumplimiento en contra de las personas titulares de los poderes públicos, los organismos autónomos y las

alcaldías cuando se muestren renuentes a cumplir con sus obligaciones constitucionales y con las resoluciones judiciales. Estas acciones podrán ser interpuestas por cualquier persona cuando se trate de derechos humanos; y

G) Las demás que determine la ley.

Como puede apreciarse de la lectura de este precepto normativo, las facultades de la Sala Constitucional se acotan a garantizar la supremacía y control de la Constitución de la Ciudad de México respecto de leyes y actos de carácter local, por lo que de manera alguna podría aquélla ejercer un control constitucional sobre un procedimiento de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Más aún, en el ámbito federal, al analizar el desarrollo de los medios de control constitucional, se puede deducir que la intención del Constituyente Permanente fue establecer mecanismos de control abstracto, particularmente la acción de inconstitucionalidad, por vía de la cual las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República pueden impugnar, en un primer momento, reformas a la Carta Magna. Posteriormente, los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos de los Estados, con motivo de las reformas adoptadas, estarán legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general aprobada por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo anterior, obviamente, de inferirse que esas esas reformas son contrarias al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Constituyente permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad como medio de control constitucional, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución federal, ni en ningún otro documento legislativo, ha hecho

alusión a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas. Por el contrario, su campo de acción se ha limitado a revisar la constitucionalidad de las leyes federales o locales, así como de los tratados internacionales, provenientes de un órgano legislativo ordinario, no del poder u órgano reformador de la Constitución.

Lo anteriormente expuesto resulta perfectamente coincidente con los criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, a través de las acciones de inconstitucionalidad, únicamente puede plantearse la no conformidad de leyes y tratados internacionales con la Constitución Federal, atento a su naturaleza, objeto y alcance. Criterios que resultan de la siguiente tesis de jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS. De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho

mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 167591, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P. IV/2009, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1104, Tipo: Aislada

Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número IV/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

(El resaltado es nuestro)

En tales circunstancias, esta Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México **carece de atribuciones competenciales para conocer del presente asunto.**

SEGUNDO. Ahora bien, con el fin de dar respuesta al planteamiento formulado por la parte actora, debemos precisar que ésta interpuso ante esta Sala Constitucional, una acción por omisión legislativa, aduciendo que se violan los artículos 29, apartados A, numeral 4 y, D, inciso d) y apartado E, numeral 1, de la Constitución Política de la

PODER JUDICIAL DE LA CDMX

Ciudad de México; no obstante, la acción por omisión legislativa está regulada por el artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en los términos siguientes:

Artículo 36

Control constitucional local

[...]

B. Competencia

[...]

E) Conocer y resolver las acciones por omisión legislativa cuando el Legislativo o el Ejecutivo no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de esta Constitución, o habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales;

Lo anterior, deja en claro que la acción por omisión legislativa procede en los siguientes casos:

- a) Cuando el Legislativo o el Ejecutivo de la Ciudad de México no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- b) Cuando el Legislativo o el Ejecutivo hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México y se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales.

De lo anterior se infiere que, en el primero supuesto, nos hallamos ante el silencio absoluto del Legislador, es decir, cuando el Congreso de la Ciudad de México no emite una ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México y, en consecuencia, la acción por omisión legislativa

procedería en contra de la inactividad del Congreso de la Ciudad de México. Sin embargo, en el presente caso, de aquello que los accionantes se duelen es de la aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 4º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar para efectos del artículo 135, por lo que se trata de una acción positiva del Congreso de la Ciudad de México, razón por la cual, en esta primera hipótesis resulta improcedente la acción intentada por la parte actora.

En el segundo supuesto, nos hallamos ante la actividad incompleta por parte del Congreso de la Ciudad de México, esto es, cuando lleva a cabo el proceso legislativo pero la norma que aprueba no alcanza a satisfacer el espectro normativo necesario para el desarrollo de un derecho contenido en la Constitución Política de la Ciudad de México. En este caso estaríamos ante una ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de la Constitución local de naturaleza imperfecta al no satisfacer los preceptos constitucionales, es decir, los aspectos materiales, que no procesales, protegidos por los dispositivos constitucionales del caso.

En tal virtud, cabe concluir que la acción por omisión legislativa, en el caso de la actividad incompleta del Congreso de la Ciudad de México, tiene como propósito provocar que el legislador perfeccione la norma impugnada, situación que en este caso resulta imposible para el Congreso de la Ciudad de México. La imposibilidad jurídica señalada encuentra su razón de ser en el hecho de que el Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 4º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de bienestar, impugnado en el presente caso, se emitió en términos del artículo 135 de la Constitución Federal por lo que hace a las Legislaturas de los Estados y al Congreso de la Ciudad de México. Es decir, que el debate parlamentario se circunscribió a dar su voto a favor o en contra de la reforma

PODER JUDICIAL DE LA CDMX

constitucional sometida a su valoración, puesto que las modificaciones al texto constitucional federal sólo se discuten y aprueban, obviamente, en las cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 72 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma y a mayor abundamiento, la acción por omisión legislativa sería improcedente si se alegase que se presentaron vicios o violaciones en los procedimientos de formación de una ley o decreto, para tal caso procede, siempre y cuando se trate de leyes, decretos o normas de carácter general o reglamentarias de la Constitución Política de la Ciudad de México, la acción de inconstitucionalidad.

Respecto a lo anterior, esta Sala Constitucional ya se ha pronunciado *in extensum*, en la sentencia de la acción por omisión legislativa bajo el número de expediente OL2/3/2020, publicada en el Boletín Judicial número 1, de fecha 22 de febrero de 2021.

Sin embargo, no pasa desapercibido a esta Sala Constitucional que en materia de derecho al bienestar nos encontramos ante un derecho humano fundamental de naturaleza coincidente, puesto que éste se haya regulado no sólo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el artículo 3, apartado 2, inciso c) de la Constitución Política de la Ciudad de México, y al cual nuestra Carta Magna local le otorga el carácter de **principio rector de la Ciudad de México** en los siguientes términos:

Artículo 3

De los principios rectores

(...)

2. La Ciudad de México asume como principios:

C) La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus

habitantes, en armonía con la naturaleza.

En tal virtud, es de la mayor importancia subrayar que corresponde al Congreso de la Ciudad de México cuidar que las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulten contestes al contenido y alcance progresivo de los derechos humanos en general y, en este caso, del derecho al bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, en lo particular, regulado también por la Constitución local. Circunstancia esta última para nada baladí, toda vez que en el supuesto de que una reforma a la Constitución federal contraviniese el contenido y alcance progresivo de un derecho humano salvaguardado por la Constitución Política de la Ciudad de México, pudiera darse el caso de que ese decreto fuese, incluso, rechazado.

No es intrascendente dejar en claro que si la contradicción constitucional señalada antes se llegara a presentar, el Congreso de la Ciudad de México posee atribuciones para examinar la materia objeto de la reforma constitucional y, de ir ésta en perjuicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Ciudad de México, votarla en contra, actuando así a favor de los intereses de la ciudadanía de esta capital, ciudadanía ante la cual los representantes populares deben responder.

TERCERO. Como consecuencia de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, a efectos de su conocimiento, resulta procedente que se publique esta resolución de manera íntegra en el Boletín Judicial de esta entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. La Sala Constitucional carece de atribuciones competenciales para conocer de la acción por omisión legislativa interpuesta

por los actores. En consecuencia, ésta se desecha por ser notoriamente improcedente, toda vez que dicha acción versa sobre una materia respecto de la cual la Sala Constitucional no posee facultades expresas en términos del artículo 36, B, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

SEGUNDO. Publíquese esta resolución de manera íntegra en el Boletín Judicial de la Ciudad de México.

Notifíquese a las partes y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió la Sala Constitucional de la Ciudad de México, por unanimidad de siete votos de los magistrados Javier Raúl Ayala Casillas, presidente; Cruz Lilia Romero Ramírez; Jorge Ponce Martínez y Sara Patricia Orea Ochoa; el primero en su calidad de instructor, ante el Secretario General de Acuerdos, doctor Mario Ignacio Álvarez Ledesma, quien autoriza y da fe.