



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



Ciudad de México, a 22 de octubre de 2021.

Dip. Héctor Díaz Polanco
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México,
II Legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 28, fracciones II y III, y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y la solución que se propone.

El pasado 13 de abril del presente año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), concluyó el análisis de las impugnaciones a diversas disposiciones de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, resolviendo lo siguiente:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 26, fracción I, en su porción normativa ‘verbalmente’, y 28, fracción IX, en su porción normativa ‘la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada’, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 27 fracción III, y 28, fracciones IX, en su porción normativa ‘o que puedan producir’, y X, en su porción normativa ‘Alterar el orden’, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 28, fracción III, y 53, párrafo segundo, en su porción normativa ‘se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable’, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al

II LEGISLATURA

Congreso de la Ciudad de México, por las razones señaladas en los apartados VII y VIII de esta determinación. QUINTO. 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 y su Gaceta”.

En este sentido, cabe destacar el resolutivo cuarto, de acuerdo con el cual se desprenden dos determinaciones que invalidan porciones normativas de la Ley de Cultura Cívica local de conformidad con lo que se expone a continuación.

En primer término, el Tribunal Pleno invalidó la fracción III, artículo 28, de la Ley de Cultura Cívica local, la cual considera como una infracción en contra de la seguridad ciudadana el usar el espacio público sin contar con la autorización requerida para ello. Esto al determinar que resultaba violatoria de los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, ya que pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que constituye una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

En tal virtud, nuestro máximo Tribunal señaló que la disposición resulta contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que la conducta sancionable es muy amplia, considerando que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.

Dicho criterio atiende a la definición legal contenida en la propia Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, que prevé que por “espacio público” se entiende el conjunto de bienes de uso común destinados a la generación y fomento de la interacción social, o bien, que permitan el desarrollo de las personas. En ese sentido, sancionar el uso del espacio público sin autorización, como lo hace la disposición actualmente, deviene en una norma indeterminada en perjuicio de las personas, ya que da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuando se actualiza la hipótesis legal dejando en incertidumbre a las personas usuarias de dichos espacios que, por definición, son de uso común, ya que tampoco tendrán la seguridad de saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.

En atención a ello, dicha norma genera un amplio margen de apreciación y no acota las conductas que pudieran actualizar la hipótesis actualmente contemplada, mismas que, además, sean susceptibles de ser sancionadas, deviene inconstitucional ya que transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por otro lado, el Pleno de la Corte también invalidó el artículo 53, segundo párrafo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, en su porción normativa “se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable,”.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



Dicha determinación considera que la porción normativa invalidada transgrede el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, violación que se traslada al principio de interés superior de la niñez, en virtud de que permite la detención de menores por el lapso de dos hasta seis horas de manera injustificada.

Así las cosas, el plazo de dos horas para que se presente quien detente la custodia o tutela de las personas menores presuntas infractoras, es suficiente para garantizar una representación adecuada. Sin embargo, el citado plazo de prórroga es contrario a lo previsto en el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, en tanto que no se trata del periodo más breve posible. Además, se precisó que ahí donde la norma hace referencia a “una persona de la Administración Pública de la Ciudad de México” para que represente en el procedimiento a las y los adolescentes presuntos infractores, debe entenderse referida sólo a quien se encuentre adscrita a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, o bien, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

II. Objetivo de la propuesta y motivaciones y argumentos que la sustentan.

El objeto de la presente iniciativa radica en establecer con claridad la especificidad de la conducta señalada en el artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica local, consistente en impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso.

Lo anterior no necesariamente está vinculado con los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, más aún si consideramos que la propia norma establece, en su contenido íntegro, cuáles son las causas justificadas que pudieran permitir considerar que esa obstrucción no es sancionable.

Por otro lado, el artículo 53, párrafo segundo, no respeta lo previsto en el artículo 37, fracción b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, pues no cumple con el requisito de proceder por el período más breve posible. Si bien la presentación de las y los probables infractores y su retención hasta por dos horas no es, en sí mismo, un acto privativo de la libertad, en el entendido de que las personas probables infractoras adolescentes deberán ser presentadas de forma inmediata ante el juez cívico, lo cierto es que la prórroga establecida por un plazo adicional de cuatro horas, en tanto acuden los representantes originarios o las personas que deben acudir conforme a la ley, no se encuentra justificado como el más breve que proceda.

En cuanto a la representación de las y los adolescentes en los procedimientos administrativos en el marco de la justicia cívica de la Ciudad de México, ésta implica privilegiar la presencia de quien ostenta la representación originaria de la persona adolescente. Razón por la cual se considera que el plazo de dos horas de estancia de esta en el juzgado cívico resulta necesario y suficiente a fin de que las madres, padres, tutores o quien ejerza la patria potestad, simultáneamente con la procuraduría de protección local, ejerzan la representación legal del menor durante el procedimiento correspondiente, en el entendido de que la persona representante de la administración pública, que sea nombrada por el juez, deberá encontrarse adscrito a la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México, o bien, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que, en su caso, corresponda.

En este contexto, el artículo que nos ocupa prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso desde dos y hasta por seis horas, sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en estado de incertidumbre. Es imperante destacar el reconocimiento de estos derechos de la niñez y adolescencia que hace el Estado Mexicano en la norma suprema, los cuales se encuentran contemplados en su artículo 4º, párrafo noveno, que a la letra establece:

“Artículo 4. ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ...”

Ahora bien, retomando lo dispuesto en el artículo 1 de la norma fundamental, a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, por el cual se constituyó el denominado bloque de constitucionalidad, es oportuno mencionar que el 26 de enero de 1990, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el día 20 de noviembre del año de 1989, en la Ciudad de Nueva York. Con la finalidad de precisar la importancia del interés superior de la niñez, conviene transcribir lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, de la Convención en comento, que a la letra establece:

“Artículo 3
1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (...)”



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

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

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

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

“Artículo 37.

Los Estados Partes velarán porque: (...)

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

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

En este orden de ideas, el artículo 53 de la multicitada ley permite, en primer término, la detención de niñas, niños y adolescentes que sean considerados probables infractores por un plazo, como regla general, de dos horas, las cuales se podrán prorrogar hasta por cuatro horas más y, en caso de no acudir el

representante original se nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, para así proceder a determinar su responsabilidad.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3. ...

...

...

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

Artículo 4. ...

...

...

...

...

...

...

...

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

Convención de los Derechos del Niño

Artículo 37 Los Estados Partes velarán porque:

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

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



II LEGISLATURA

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

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

Tesis de jurisprudencia de clave P./J. 7/2016, Décima Época, materia constitucional, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10.

“INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.” *En dicho criterio jurisprudencial, se estableció que tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de los menores de edad, debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de los menores de edad en todo momento.*

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

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

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

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



II LEGISLATURA

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

Constitución Política de la Ciudad de México

Artículo 4

Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos

A...

B...

1 a 3...

4. En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

Artículo 11

Ciudad incluyente

A a C...

D. Derechos de las niñas, niños y adolescentes

1. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

Artículo 3. Las políticas públicas que implementen las autoridades de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben garantizar el ejercicio, respeto, protección, promoción y reparación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes privilegiando su interés superior.

La protección deberá garantizar la seguridad sexual de las víctimas y potenciales víctimas de cualquier tipo de violencia sexual, por lo cual, las niñas, niños y adolescentes tendrán para dicha seguridad, conocer y ubicar a las personas que hayan sido sentenciadas por delitos vinculados con esa violencia.



II LEGISLATURA

A través de la adopción de las medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales conducentes, dichas autoridades deben buscar contribuir al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Los sectores social y privado, concurrirán con las autoridades locales en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Artículo 88. Siempre que se encuentre una niña, niño o adolescente en el contexto de la comisión de un delito, se notificará de inmediato a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como a la Procuraduría de Protección.

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 28, fracciones II y III, y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, de acuerdo con el siguiente comparativo:

| Texto vigente | Propuesta de reforma |
|---|--|
| <p>Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:</p> <p>I...</p> <p>II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;</p> | <p>Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:</p> <p>I...</p> <p>II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;</p> |



II LEGISLATURA

| | |
|--|--|
| <p>III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello;</p> <p>IV a XIX...</p> | <p>III. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio públicos, la libertad de tránsito o de acción de las personas, sin contar con la autorización expedida por la autoridad competente que se requiera para ello;</p> <p>IV a XIX...</p> |
| <p>Artículo 53. En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.</p> <p>En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> | <p>Artículo 53. En caso de que la persona probable infractor sea una Persona Adolescente, la Persona Juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.</p> <p>En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes hasta por un plazo de dos horas. Si en este término no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México competente para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> |



II LEGISLATURA



V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta

Por las consideraciones expuestas, someto al pleno de este honorable Congreso de la Ciudad de México la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 28, fracciones II y III, y 53, párrafo segundo, ambos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

DECRETO:

Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

I...

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;

III. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, sin contar con la autorización expedida por la autoridad competente que se requiera para ello;

IV a XIX...

Artículo 53. ...

En tanto acude quien custodia o tutela a la Persona Adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de personas adolescentes **hasta por un plazo de dos horas**. Si en este término no asistiera el responsable, la Persona Juzgadora le nombrará un representante de la Administración Pública de la Ciudad de México **competente** para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.

...

...

...



TRANSITORIOS

Primero. Remítase a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y difusión.

Segundo. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

DIP. OCTAVIO RIVERO

Atentamente

Yuriri Ayala Zúñiga

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.

Chris Nocturna

Lourdes Paz Reyes