

COMENTARIO LEGISLATIVO



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 48, Enero-Junio 2023
ISSN (versión electrónica): 2448-4881

Apuntes constitucionales sobre la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos

Constitutional Notes on Mexico's Time Zone Law

Fernando BATISTA JIMÉNEZ*
Gunther HERNÁNDEZ BERNAL**

RESUMEN: La expedición de la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos estableció un cambio sustancial en la materia. Su regulación introduce aspectos jurídicamente trascendentes desde el punto de vista orgánico e institucional y para el estudio de los derechos humanos. Así, este trabajo analiza, desde una perspectiva constitucional y jurisprudencial, la relevancia de la ley para el ordenamiento jurídico mexicano.

ABSTRACT: *The enactment of the Mexican Time Zone Law established a substantial change in the subject. Its regulation introduces legally transcendental aspects from an organic and institutional point of view and for the study of human rights. This paper analyzes, from a constitutional and jurisprudential perspective, the relevance of the law for the Mexican legal system.*

Palabras clave: Ley de los Husos Horarios, derecho constitucional, derechos humanos, dignidad humana.

Keywords: *Time Zone Law, constitutional law, human rights, human dignity.*

* Doctor en Derecho; profesor y director de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Campus México; fundador asociado de la Junta de Gobierno de la Universidad Panamericana y el IPADE, y miembro numerario del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. ORCID: 0000-0003-0430-6069; f3atista@gmail.com, fbatista@up.edu.mx.

** Alumno de la Universidad Panamericana, Campus México. ORCID: 0000-0003-2438-3301; 0225177@up.edu.mx, guntherhb@gmail.com.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La relevancia orgánica de la ley*. III. *La relevancia de los derechos humanos en la ley*. IV. *Fuentes*.

I. INTRODUCCIÓN

En la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* del pasado 28 de octubre se publicó el Decreto por el que se expide la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos, con la que se abroga la Ley del Sistema de Horario. Se trata de un cuerpo normativo que tiene impacto en todos los que habitan el país, ya sea que lo hagan de forma permanente o pasajera. Incluso tiene relevancia respecto de quienes no se encuentran en territorio mexicano, pero de alguna manera tienen relación con el país, lo que cada vez es más frecuente por el uso de las tecnologías.

Este ordenamiento amerita algunos comentarios con perspectiva constitucional, tanto desde el punto de vista orgánico como desde los derechos humanos.

II. LA RELEVANCIA ORGÁNICA DE LA LEY

Un primer punto para analizar se refiere a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre husos horarios. Cabe recordar que, en términos del artículo 124 constitucional, si una materia no está expresamente reservada a la Federación, es competencia legislativa de las entidades federativas. Por su parte, el artículo 73 de la Constitución, que determina las competencias del Congreso General, no contempla propiamente los husos horarios.

Este tema fue objeto de la controversia constitucional 5/2001, promovida por el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, por conducto del titular del órgano ejecutivo local, en contra del decreto presidencial que establecía que en México existirían cuatro zonas de husos horarios y un horario estacional.¹ La parte actora (Distrito Federal) alegaba en la demanda que los husos horarios eran competencia de las entidades federativas por falta de una facultad expresa de la Federación.

¹ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 2001.

El 4 de septiembre de 2001, al resolver el caso, La Suprema Corte sostuvo que los husos horarios integran el sistema de medición del tiempo (jurisprudencia P./J. 104/2001), y como parte de una forma de medición, se consideró que se actualizaba la facultad del Congreso para legislar en materia de “pesas y medidas”, como lo contempla la fracción XVIII del artículo 73 constitucional (jurisprudencia P./J. 106/2001). Por tanto, se trataba de un tema federal y el Distrito Federal carecía de razón.

No obstante, la Suprema Corte invalidó la norma reclamada por considerar que el decreto impugnado era inconstitucional, al violar la división de poderes, ya que había sido expedido por el presidente de la República y no por el Congreso de la Unión, quien constitucionalmente tiene la facultad para legislar en materia de pesas y medidas (jurisprudencia P./J. 107/2001).

Se trata de una resolución que en su momento generó polémica, puesto que, conforme al artículo 105 constitucional, para que la invalidez de una norma general surta efectos generales se requiere de una relación entre la parte actora y la parte demandada debido a su pertenencia a un orden jurídico (Soberanes, 2018: 51). Entonces, en caso de que se trate de una norma federal impugnada por una entidad federativa, sólo puede tener efectos relativos al ámbito de la entidad actora (Cossío, 2008: 656).

De acuerdo con lo anterior, la invalidez relativa suponía que el antaño Distrito Federal tuviera un horario distinto al de las entidades federativas vecinas, con todos los problemas que eso implicaba. Por ello el Congreso de la Unión no tardó ni tres meses en expedir la Ley del Sistema de Horario de los Estados Unidos Mexicanos.

Un segundo aspecto orgánico que vale la pena destacar de la ley sobre la que se reflexiona es la conurbación, que es un tópico de relevancia constitucional. Conforme al artículo 115, fracción VI, tanto la Federación como las entidades federativas deben procurar una regulación conjunta y coordinada de los centros urbanos que formen una continuidad demográfica.² Lo mismo sucede en el caso del artículo 122, apartado C, inciso c), respecto de la Ciudad de México.

² Expresamente indica: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial con apego a la ley federal de la materia”.

Pues bien, en la legislación en comento puede observarse esa regulación conjunta de zonas conurbadas. La determinación de las cuatro zonas horarias se ha hecho atendiendo a la división territorial de las entidades federativas. Sin embargo, al municipio de Bahía de Banderas se le exceptuó del huso horario de Nayarit, el estado al que pertenece, pues forma una continuidad demográfica con Puerto Vallarta, municipio de Jalisco (artículo 3o., fracción II). De esta forma, se evitan los problemas que puedan surgir por tener dos horarios en una zona turística conformada por dos estados y sólo dividida por una calle.

Conviene también destacar una evolución del concepto *conurbación*: constitucionalmente se entiende como la unión de poblaciones de dos entidades federativas distintas. No obstante, en la ley en comento también parece referirse a una “conurbación internacional”, pues se han determinado reglas especiales para los municipios fronterizos del norte del país.

Por una parte, los municipios que hacen frontera con los Estados Unidos de las entidades de Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas, se rigen por una zona horaria distinta. Por otra, estos municipios, junto con todos los que integran el estado de Baja California (sean o no fronterizos), continuarán con un horario estacional distinto desde el segundo domingo de marzo hasta el primer domingo de noviembre.

Y un tercer apunte orgánico por analizar es el relativo al mecanismo de modificación a los husos horarios que prevé la ley de mérito en relación con lo dispuesto en la Constitución.

De conformidad con el artículo 6o. de la ley, se establecen dos supuestos de modificación a los husos horarios en las entidades federativas y municipios: *i)* el caso de que una entidad federativa pretenda adoptar una de las zonas horarias o los horarios estacionales a los que se refiere la propia legislación, y *ii)* tratándose de entidades federativas o municipios que colinden con otra entidad federativa o demarcación territorial extranjera, con un huso horario distinto de aquel que actualmente le corresponde.

En el primer escenario, el Congreso local correspondiente deberá enviar al Congreso de la Unión la iniciativa que pretenda modificar el huso horario que a su consideración deba aplicarse a la entidad o municipio. Para ello, a propuesta del congreso local o del titular del Ejecutivo de la entidad, podrán realizar foros y/o consultas ciudadanas, a efecto de conocer la opinión de la ciudadanía respecto del uso horario que se deba adoptar.

No obstante, una vez recibidas las iniciativas correspondientes, el Congreso de la Unión deberá solicitar la opinión de la Secretaría de Gobernación previo a iniciar el trámite a que se refiere el artículo 72 constitucional.

Consideramos que el tratamiento legislativo adoptado, además de inédito, pudiera ser contrario a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución, puesto que expresamente establece que será la Ley del Congreso quien determinará el trámite que deberá darse a las iniciativas; tratamiento que no se encuentra previsto en el ordenamiento correspondiente.

Aunado a lo anterior, resulta cuestionable el hecho de que se tenga que supeditar el tracto natural del proceso legislativo con la finalidad de solicitar la opinión de la Secretaría de Gobernación. Máxime que del artículo de referencia no se abstrae que esa opinión sea vinculante o que tenga un efecto trascendental para el proceso de reforma a la ley.

Por último, la disposición en cuestión genera diversas interrogantes en cuanto al alcance de la obligación referida. Por ejemplo, no es del todo claro qué consecuencias jurídicas implicaría inobservar el solicitar la opinión de la Secretaría de Gobernación por parte del Congreso de la Unión e iniciar el trámite legislativo previsto en el artículo 72 constitucional. ¿Resultaría una violación trascendental al proceso legislativo que podría tener efectos invalidantes de la norma, o bien, una invasión a la esfera competencial del Ejecutivo federal?

En cuanto al segundo escenario, se establece que el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes a la ley dentro de los 90 días siguientes a la presentación de la iniciativa formulada en los términos del artículo en cita.

Lo anterior constituye una innovación legislativa que es por demás discutible. En efecto, de un análisis a las disposiciones constitucionales que regulan el proceso legislativo, se colige que únicamente por lo que hace a la iniciativa preferente (artículo 71), y respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV), se establecen plazos para su presentación, discusión y posterior votación.

Es cuestionable que el plazo de modificación de la Ley de Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos se haya establecido en la propia legislación y no en la Constitución, lo cual se traduce en un tratamiento diferenciado que, estimamos, no es constitucionalmente admisible.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 70. de la ley, las iniciativas presentadas por el presidente de la República o por los legis-

ladores federales que pretendan modificar los husos horarios en donde se ubique alguna entidad federativa o municipio, deberán requerir, por parte del Congreso de la Unión, la opinión del Congreso local de dicha entidad, la cual deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

Si bien es deseable la interacción institucional entre los poderes de distintos órdenes de gobierno, a efecto de fortalecer nuestro federalismo, este tipo de interacciones necesariamente deben de estar establecidas en la Constitución, pues se erigen en verdaderos temperamentos a la división y distribución de funciones que le fueron otorgadas al Poder Legislativo federal por parte del poder de reforma.

Por lo tanto, dichos temperamentos no pueden estar previstos en una ley en estricto sentido, ya que se estaría contraviniendo el principio de división de poderes y de supremacía constitucional consagrados en los artículos 49 y 133 constitucionales, respectivamente.

Por último, a manera de propuesta, se sugiere que este mecanismo de reforma previsto en la ley sea objeto de una reforma constitucional que pueda asimilarse, o bien, se inspire en el procedimiento previsto en la fracción III del artículo 73 de la Constitución, relativo a la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes. Consideramos que resulta adecuado puesto que dicho procedimiento implica la colaboración de poderes de distintos órdenes de gobierno.

III. LA RELEVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEY

Como punto de partida, conviene exponer brevemente el contexto que dio pauta para la expedición de la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos.

Recordemos que el antiguo horario oficial tenía su fundamento en la abrogada Ley del Sistema de Horario, publicada el 29 de diciembre de 2001. En ese ordenamiento se establecían las zonas horarias y se regulaba la manera en que se relacionaba la hora en cada zona en atención al meridiano cero, determinado por la escala de tiempo denominada tiempo universal coordinado (UTC).

El sistema relativo al horario oficial estaba a cargo del Centro Nacional de Metrología, que definía el valor numérico de la hora oficial en nuestro país con base en el Patrón Nacional de Escalas de Tiempo. De tal forma

que la hora oficial era una materialización de las escalas de tiempo que regían el territorio mexicano y del UTC.

Así, la antigua hora oficial en México estaba determinada en los siguientes términos: Tiempo del Sureste = UTC (CNM) – 5; Tiempo del Centro = UTC (CNM) – N; Tiempo del Pacífico = UTC (CNM) – (N+1), y Tiempo del Noroeste = UTC (CNM) – (N+2).

Adicionalmente, el sistema implicaba adoptar un horario estacional o de verano, que tenía vigencia a partir del primer domingo del mes de abril al último domingo de octubre, con la salvedad de ciertos municipios de la zona fronteriza con los Estados Unidos de América y para los estados de Quintana Roo y Sonora, que tenían un tratamiento distinto.

La justificación primordial para implementar este esquema se centraba en el ahorro de energía eléctrica, tanto para los usuarios como para el Estado.

Ahora bien, según las instancias legislativas ante las cuales el presidente de la República presentó la pasada iniciativa en materia de husos horarios (6 de julio de 2022), el anterior esquema había generado polémica y descontento en diversos sectores del país a lo largo de los años.

Esto es así pues, a juicio de las Cámaras, del análisis al acervo legislativo puede advertirse la existencia de más de 40 iniciativas de reforma al sistema, prácticamente de todos los partidos políticos, e incluso de diversos congresos locales, como los de Colima, Chihuahua y Quintana Roo, que fueron presentadas desde la entrada en vigor de la Ley del Sistema de Horario.

Todas estas iniciativas coincidían en que el entonces sistema adoptado provocaba graves implicaciones para la salud de las personas y que los beneficios económicos percibidos por el ahorro de energía eléctrica no justificaban las afectaciones.

Establecido lo anterior, procederemos a dar cuenta de las consideraciones que sustentan la expedición de la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos.

Del estudio de los documentos que conforman el trabajo legislativo del Congreso de la Unión, se colige que la principal finalidad de la ley de referencia es la salvaguarda del derecho a la protección de la salud de las personas en situación de vulnerabilidad derivado de la aplicación del entonces sistema de husos horarios.

Las comisiones expusieron que la Secretaría de Salud del Gobierno Federal había dado a conocer las repercusiones que provoca en la salud de la población el cambio de horario. En específico, se hizo hincapié en

el aumento de la ocurrencia de infarto cardíaco, el desequilibrio del reloj biológico de los seres humanos, somnolencia, irritabilidad, dificultad de atención y concentración, así como múltiples trastornos biológicos, psicoemocionales y sociales.

Se retomaron, además, los pronunciamientos de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, que ponen de manifiesto las afectaciones que pueden sufrir niños, niñas y adolescentes, específicamente por lo que hace al aumento de la somnolencia diurna.

Por otra parte, a efecto de desvirtuar lo referente al ahorro de energía eléctrica y sus efectos económicos, destacaron que, si bien el horario estacional ha permitido ahorros, éstos siempre han oscilado por debajo del 1% de la energía que se consume anualmente en todo el territorio nacional.

En términos prácticos, señalaron que el consumo nacional de 2021 fue de 327,000 GWh, mientras que el ahorro por el horario de verano fue de 537 GWh; es decir, un 0.16% representado en 1,138 millones de pesos.

Lo anterior, aunado a que para el presente año se estima que siga a la baja, proyectándose un ahorro de energía eléctrica de 489 GWh, que se traduce en 863 millones de pesos, de conformidad a la valoración de impacto presupuestario realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Finalmente, destacaron que no constituiría ningún impacto presupuestal para la Comisión Federal de Electricidad el hecho de retirar el horario estacional, debido a que la empresa productiva del Estado tiene suficiente capacidad para cubrir dicho requerimiento adicional.

En suma, con la reforma que se analiza el legislador ordinario le ha apostado a maximizar el derecho a la protección de la salud de las personas por encima de los ahorros económicos, lo que parece acertado por lo que a continuación se señala.

El derecho a la salud se encuentra ampliamente reconocido en nuestro orden jurídico, sobre todo a partir de la reforma de 2011, en materia de derechos humanos. Desde entonces no sólo en el artículo 4o. constitucional se previene de manera expresa la tutela de este derecho, sino que el artículo primero da entrada a un sinnúmero de instrumentos internacionales que igualmente buscan su protección.

Así las cosas, se trata de un derecho que encuentra asidero en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1977); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y el Protocolo de San Salvador (1988), pero muy especialmente, en el Pacto In-

ternacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha sido considerado como el instrumento internacional más relevante tratándose del entendimiento del derecho a la protección de la salud, por su carácter contractual y vinculante (Vázquez, 2017: 102).

En concreto, el artículo 12 del referido instrumento internacional establece, por una parte, que se tiene el derecho al más alto nivel posible de salud y, por la otra, la obligación a cargo del Estado de adoptar una serie de medidas para garantizar su vigencia, entre las cuales, para efectos de este análisis, destacan la reducción de la mortinatalidad y la mortalidad infantil, el aseguramiento del sano desarrollo de los niños y la prevención de enfermedades de distinto tipo.

A lo largo de los años el derecho a la protección de la salud había sido erróneamente concebido como meras declaraciones de intenciones o normas programáticas, sin poder vinculante sobre la acción de los ciudadanos y poderes públicos (Tesis P. XV/2011). Sin embargo, esta posición evolucionó a raíz del nuevo paradigma en materia de derechos humanos, derivado de la reforma del 2011.

En efecto, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

Por otro lado, el tercer párrafo del artículo en cita establece la obligación que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Es así como esta disposición constitucional se erige en un mandato que informa la totalidad de la actuación estatal, debiendo propiciar la satisfacción de los derechos humanos en la mayor y mejor medida posible.

Más recientemente se ha reconocido que el derecho a la protección de la salud impone deberes de naturaleza compleja a todos los poderes públicos dentro del Estado mexicano, desde el legislador y la administración hasta los propios tribunales. Incluso, en virtud de la fuerza normativa de la Constitución y de la estructura del derecho mismo, se ha reconocido la eficacia jurídica que permea en ciertas relaciones entre los particulares (Tesis 1a. XXIII/2013).

Aunado a lo anterior, nuestro máximo tribunal ha establecido —en diversos precedentes— que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: *i)* el de salvaguarda del núcleo esencial del derecho que protege la dignidad de las personas; *ii)* el deber de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho, y *iii)* la obligación de no adoptar injustificadamente medidas regresivas (Tesis 1a. CXXII/2017).

Por lo que respecta al principio de progresividad en materia de derechos humanos, la Corte ha sostenido que implica tanto gradualidad como progreso, de manera que conlleva la obligación a cargo del Estado de realizar todos los cambios y las transformaciones necesarios en la estructura económica, social, política y cultural del país, a efecto de salvaguardar el goce de los mismos (jurisprudencia 2a./J. 35/2019).

Consideramos que la ley en comento pone de manifiesto esta conquista gradual en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, producto de las garantías y principios que la propia Constitución ha establecido para garantizar la eficacia de este tipo de derechos.

Lo anterior, habida cuenta de que, como se ha señalado, el legislador ordinario tuvo como principal objetivo la salvaguarda del derecho a la protección de la salud de las personas en la expedición de la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que el antiguo sistema horario incidía negativamente en el núcleo esencial del derecho de referencia, puesto que su funcionamiento afectaba de manera frontal la salud de las personas.

Así, en virtud del mandato establecido en el artículo 1o. de la Constitución, el Congreso General optó por una legislación que permitiera progresivamente proteger y reparar el derecho de mérito, colocando la dignidad de la persona como fundamento de los derechos humanos, por encima de cualquier beneficio económico.

IV. FUENTES

- Cossío, J. (2008). *La controversia constitucional*. México: Porrúa.
Jurisprudencia P./J. 104/2001 (septiembre de 2001). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. T. XIV.
Jurisprudencia P./J. 106/2001 (septiembre de 2001). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. T. XIV.

Jurisprudencia P./J. 107/2001 (septiembre de 2001). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. T. XIV.

Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (febrero de 2019). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. I. 63.

SOBERANES, J. (2018). *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*. México: Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

Tesis P. XV/2011 (agosto de 2011). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. T. XXXIV.

Tesis 1a. XXIII/2013 (enero de 2013). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. I. XVI.

Tesis 1a. CXXII/2017 (septiembre de 2017). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. I. 46. T. I.

VÁZQUEZ, R. (2017). *Derechos humanos. Una lectura liberal igualitaria*. México: UNAM.

