



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 32

Tomo I

Diciembre de 2023

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del *Semanario Judicial*
de la *Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 32

Tomo I

Diciembre de 2023

Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XIX
Épocas.....	XXIX
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos Regionales (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XV

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes..... 5

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 233

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 277

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

1129

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1143

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1855

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 2175

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 2187

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2279

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2337

■ **CUARTA PARTE**

Plenos Regionales

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2347

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 3359

■ Plenos de Circuito

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 3369

■ **QUINTA PARTE**

Tribunales Colegiados de Circuito

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por reiteración..... 3415

<p>■ Sección Segunda Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia</p>	3859
<p>■ SEXTA PARTE Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros</p>	
<p>■ Sección Segunda Consejo de la Judicatura Federal</p>	4253
<p>■ NOVENA PARTE Índices</p>	
<p>Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....</p>	4319
<p>Índice de Sentencias</p>	4357
<p>Índice de Votos</p>	4383
<p>Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....</p>	4541
<p>Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal</p>	4567
<p>Índice en Materia Constitucional.....</p>	4571
<p>Índice en Materia Penal</p>	4583
<p>Índice en Materia Administrativa.....</p>	4597
<p>Índice en Materia Civil.....</p>	4609
<p>Índice en Materia Laboral</p>	4615
<p>Índice en Materia Común.....</p>	4621

Índice de Jurisprudencia por Precedentes	4635
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	4643
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4659
Índice de Ordenamientos	4699

CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales

de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las Magistradas y los Magistrados de los Plenos Regionales y de las Magistradas y Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o por alguna de las Salas del Alto Tribunal.

Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia (constitucional, penal, administrativa, civil, laboral y común); de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

**TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.</p> <p>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.</p> <p>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: P./J. 1/2023 (11a.)</p> <p>Primera Sala: 1a./J. 1/2023 (11a.)</p> <p>Segunda Sala: 2a./J. 1/2023 (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>La letra de la instancia.</p> <p>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.</p> <p>El año de aprobación.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: P. I/2023 (11a.)</p> <p>Primera Sala: 1a. I/2023 (11a.)</p> <p>Segunda Sala: 2a. I/2023 (11a.)</p>

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PR (Pleno Regional).</p> <p>La letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia laboral, número uno, del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur:</p> <p>PR.L.CS. J/1 L (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>Las letras PR, que significan Pleno Regional.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno Regional especializado.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis número dos en materia común del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Norte.</p> <p>PR.L.CN.2 K (11a.)</p>

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p>III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.</p> <p>III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p>I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito:</p> <p>I.9o.T.1 L (11a.)</p>

* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y se integra la Undécima.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que la jurisprudencia publicada en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy es inaplicable, no tiene vigencia, y por ello se agrupa dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que las personas servidoras públicas de los órganos jurisdiccionales, las personas litigantes, las personas estudiosas del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones emitidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a diciembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Inicia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las sentencias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comenzó el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culminó el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el seis de junio de dos mil once, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once hasta el treinta de abril de dos mil veintiuno, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas sentencias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifican las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1

POR PRECEDENTES

DEFENSA ADECUADA. SU EJERCICIO COMPRENDE LA POSIBILIDAD DE PLANTEAR ARGUMENTOS DIRIGIDOS A CUESTIONAR LA MALA FE O LA ANIMADVERSIÓN DE LAS AUTORIDADES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA INSTRUCCIÓN DEL PROCESO.

PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU INTERRELACIÓN CON OTROS PRINCIPIOS DEL MODELO PENAL ACUSATORIO.

PRUEBA TESTIMONIAL EN EL PROCESO PENAL. ATRIBUTOS QUE LE DAN FIABILIDAD.

TEORÍA DEL CASO PLANTEADA POR EL ÓRGANO DE LA ACUSACIÓN. LA OMISIÓN DE LAS AUTORIDADES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE REALIZAR UNA INVESTIGACIÓN DILIGENTE AFECTA NEGATIVAMENTE LA CREDIBILIDAD DE LA HIPÓTESIS DE LA ACUSACIÓN Y DISMINUYE SU PROBABILIDAD DE ÉXITO EN EL JUICIO.

TESTIMONIO DE LA VÍCTIMA. CONDICIONES PARA EVALUAR SU VERACIDAD CUANDO EL DELITO OCURRE EN CONTEXTOS QUE ADMITEN TESTIMONIOS DE CORROBORACIÓN.

AMPARO DIRECTO 4/2022. 8 DE DICIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIOS: PATRICIA DEL ARENAL URUETA Y JOSÉ ALBERTO MOSQUEDA VELÁZQUEZ.



Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de diciembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo 4/2022, promovido por ***** , ***** y ***** (en adelante los imputados o quejosos), en contra de la sentencia condenatoria de 11 de diciembre de 2018, dictada por la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, en el toca *****.

El problema jurídico a resolver por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación consiste en determinar si asiste razón a los hoy quejosos al plantear diversas violaciones a su derecho a ser juzgados mediante las exigencias constitucionales de un debido proceso y, de manera destacada, a partir del principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio.

ANTECEDENTES DEL CASO

Hechos e inicio del procedimiento penal ante la Fiscalía

1. El contexto fáctico de este caso ocurrió el 20 de junio de 2015, en Macuspana Tabasco. De acuerdo con las constancias del procedimiento penal acusatorio,¹ éste inicia con la detención de los imputados ***** , ***** y ***** . Lo relevante es que tales detenciones, y todas las actuaciones del proceso penal –incluso hasta ahora, que los imputados siguen privados de su libertad– han tenido como origen lo expuesto por los denunciados identificados como víctimas (de iniciales ***** y *****) ante los policías aprehensores.

¹ Ver carpeta de investigación ***** , iniciada el 20 de junio de 2015, ante la Fiscalía para el Combate al Secuestro y la Extorsión de la Fiscalía General del Estado de Tabasco.



2. Ese día, el primer denunciante (******) se comunicó con policías locales para solicitar que los imputados fuesen detenidos porque habían intentado secuestrarlo, momentos antes, cuando conducía su camioneta, acompañado de su hijo (*****), por una carretera de dicha localidad. Según dijo el denunciante a los policías, él disparó con un arma de fuego a uno de los imputados (*****), luego de un incidente de tránsito. Esto, según explicó, fue motivado por el hecho de que ***** primero le habría cerrado el paso con su automóvil, un ***** , con la ayuda de otra camioneta, para después aproximarse al vehículo de ***** y expresarle que se trataba de un secuestro. La presunta víctima ***** agregó que ***** huyó herido después del disparo. En cambio, los otros dos imputados estacionaron la camioneta en una gasolinera ubicada enfrente y ahí permanecieron.

3. En este contexto, cuando llegó la policía, el denunciante señaló primero a los imputados ***** y ***** para que fueran detenidos cuando permanecían con la camioneta estacionada en la gasolinera; luego, los policías buscaron a ***** , quien fue encontrado y detenido a un kilómetro.

4. Así, la detención de los imputados obedeció al señalamiento hecho por el denunciante ***** e incluso, según el propio informe policiaco que recogió los hechos denunciados, los contextos de las detenciones de ***** y, por otra parte, de ***** y ***** fueron distintos entre sí.

5. En un primer momento, aproximadamente a las 14:00 horas, los policías preventivos a cargo de la unidad ***** , ***** , ***** y ***** transitaban por la carretera ***** , a la altura de la ranchería ***** , ***** , ***** . Al pasar por un negocio de arreglo de motores de lanchas denominado ***** , el denunciante identificado como víctima ***** pidió la ayuda de los policías y les dijo que enfrente de su negocio se encontraba parada con dos sujetos, desde dos horas antes, una camioneta marca ***** , color ***** , con placas de circulación ***** de ***** . Manifestó que estaba temeroso porque como días atrás habían secuestrado a su hermana. Los policías se dirigieron hacia los sujetos que estaban en dicha camioneta, quienes se identificaron como



***** y *****, y dijeron que estaban ahí porque su vehículo estaba fallando. Los policías les pidieron que se retiraran y todos continuaron con su recorrido.

6. En un segundo momento, aproximadamente treinta minutos después, los policías se trasladaron a la gasolinera *****, en la colonia *****, de Macuspana, Tabasco. Esto, por una llamada anónima sobre la tentativa de un secuestro. Al llegar, el mismo denunciante ***** les dijo que, momentos antes, iba manejando su camioneta cuando se le emparejaron tres vehículos, uno de cada lado, entre ellos, la camioneta que antes había reportado en su negocio, así como otro automóvil marca *****, tipo *****, color *****, con placas de circulación ***** del Estado de *****, y un automóvil más. También manifestó que el conductor del vehículo *****, color *****, se le había emparejado por el lado derecho y le apuntó con un arma de fuego gritándole: "esto es un secuestro hijo de la chingada, párate cabrón hasta aquí llegaste". Ante esto, ***** sacó un arma que llevaba consigo y le disparó, lesionándolo en la mano. Enseguida, el denunciante observó que dicho sujeto, que estaba lesionado, se bajó de su automóvil y se fue corriendo por la carretera. El otro automóvil se fue del lugar, mientras que la camioneta se echó de reversa y se metió en la gasolinera que estaba en ese lugar, en donde se quedó.

7. Luego de esto, ***** y ***** se habrían ido del lugar del incidente a la gasolinera de enfrente, en donde permanecieron. Ahí llegaron los agentes de la patrulla ***** y, con motivo del relato del denunciante, detuvieron a los dos imputados señalados.

8. Posteriormente, la otra patrulla ***** –a cargo de los policías *****, ***** y *****– llegó al lugar de los hechos. Entonces, ***** los acompañó en la búsqueda del sujeto que había huido, después de que él lo lesionara con su arma de fuego. Luego de la búsqueda, ***** fue encontrado, a una distancia aproximada de un kilómetro, y también fue detenido por el señalamiento del denunciante.

9. En las relatadas condiciones, las detenciones de los imputados fueron posteriores a la serie de sucesos expuestos por el denunciante. Además, las



detenciones se produjeron también en contextos distintos; esto es, devinieron únicamente del señalamiento del denunciante, cuando ya habían pasado los hechos que relató y hasta que los policías llegaron.

10. Además, ellas ocurrieron en lugares diferentes al escenario de los hechos denunciados y sin que mediara una persecución inmediata. Según lo informado por la policía, los imputados ***** y ***** no huyeron, sino que se encontraban en la gasolinera que estaba enfrente. Paralelamente, el otro imputado, *****, fue buscado y encontrado tiempo después, a una distancia aproximada de un kilómetro, donde estaba lesionado por el disparo del arma de fuego del denunciante *****

11. En su denuncia, ***** además declaró que, después del primer evento que reportó en relación con la camioneta estacionada afuera de su negocio, lo cerró y se fue con su hijo ***** Luego, al relatar lo ocurrido en el siguiente escenario, destacó que conducía despacio para que la camioneta antes referida se adelantara. Entonces, aparecieron dos automóviles, uno marca ***** color ***** y otra marca ***** color *****, los cuales le cerraron el paso, pero el denunciante pudo esquivarlos. Advirtió que el ***** era el mismo que del 23 al 25 de mayo, antes que secuestraran a su hermana *****, el 26 siguiente. Además, su hermana le dijo que se la habían llevado en un ***** . Después de esquivar los automóviles, aceleró la marcha de la camioneta y pasó cuatro topes a alta velocidad, lo cual también hicieron los automóviles que antes lo quisieron bloquear, pero aproximadamente cincuenta metros antes de llegar a la gasolinera de ***** no pudo avanzar más, pues la camioneta antes referida que estaba en su negocio le bloqueó el paso al frente, mientras que los otros dos automóviles se le emparejaron.

12. Entonces, el conductor del automóvil ***** se le emparejó por el lado derecho, logrando ver que sacó su mano empuñando un arma y le gritó: "párate cabrón, hasta aquí llegaste, esto es un secuestro"; enseguida, atravesó su automóvil, golpeándolo en la defensa frontal derecha de la camioneta. El otro automóvil ***** le cerró el paso por atrás. Entonces, el conductor bajó de dicho automóvil y se dirigió hacia la camioneta que conducía el denunciante, por el lado



del copiloto. Como el denunciante vio que dicho sujeto iba armado, agarró su arma calibre 22. Cuando el sujeto metió la mano por la ventana empuñando su arma, el denunciante reaccionó y disparó, el sujeto se hizo hacia atrás y se agachó. Luego de lo expuesto, precisó que el otro vehículo ***** se fue, mientras que el conductor del automóvil ***** se fue corriendo.

13. Por estas razones precisadas por el denunciante *****, este le disparó a *****, lesionándolo en la mano. Según dijo, esto lo hizo después de que dicho imputado lo amenazó con secuestrarlo desde su vehículo apuntándole con un arma, luego se bajó y lo apuntó por el lado del copiloto. Fue entonces cuando le disparó, por lo que dicho imputado huyó. En cambio, ***** y ***** se fueron a la gasolinera de enfrente, en donde permanecieron.

14. Así, la narrativa del denunciante ***** estuvo relacionada tanto con los hechos delictivos imputados a *****, ***** y ***** como con la detención posterior que pidió de éstos. Esto, sólo con el respaldo de su hijo también identificado como víctima.

15. Es importante destacar desde ahora que las anteriores imputaciones se consideraron insuficientes para mantener a *****, ***** y ***** en calidad de detenidos ante la fiscalía, por lo que se ordenó su libertad el 22 de junio de 2015.² La fiscalía sólo obtuvo las inspecciones y dictámenes de los implicados, así como de los vehículos asegurados, y fotografías de éstos y el lugar. Además, practicó diligencias de identificación de los imputados por ***** y *****, aun cuando ya habían sido identificados por éstos, precisamente para que los detuvieran. Luego, al no obtenerse ningún dato de respaldo novedoso, la fiscalía ordenó la libertad de los imputados.

16. No obstante, constituye un hecho notorio que los imputados siguieron privados de su libertad –y a la fecha continúan–, pues la fiscalía paralelamente

² Carpeta de investigación *****, iniciada el 20 de junio de 2015, ante la Fiscalía para el Combate al Secuestro y la Extorsión de la Fiscalía General del Estado de Tabasco (página 129).



persiguió a los imputados por otro delito de secuestro, ahora en agravio de ***** , hermana del denunciante *****.³

17. Luego, la fiscalía volvió a instaurar la persecución penal de los imputados, al ejercer acción penal y solicitar orden de aprehensión en su contra por los hechos denunciados por ***** , el 15 de mayo de 2107, esto es, después de casi dos años de los hechos ocurridos el 20 de junio de 2015, y con los mismos datos que habían conllevado su liberación ese año. La orden de aprehensión fue ordenada el 16 de mayo de 2017, por la Jueza de Control de Macuspana, Tabasco, en la causa penal ***** , y ejecutada el 8 de junio siguiente.⁴

18. De este modo, al solicitar nuevamente la persecución penal en contra de ***** , ***** y ***** , la fiscalía se basó en las mismas imputaciones de ***** y ***** , desde el 20 de junio de 2015, luego de que habían sido liberados en la investigación de ese año. Además, la misma versión de los denunciantes fue la materia de la acusación planteada por la fiscalía en la etapa intermedia.

Procedimiento penal en sede judicial

19. **Audiencia inicial y formulación de la imputación.** La Jueza de Control celebró la audiencia inicial el 9 de junio de 2017, en la que la fiscalía formuló imputación en contra de los quejosos por los hechos precisados ocurridos el 20 de junio de 2015. Como se ha destacado, esa imputación se sostuvo íntegramente en las declaraciones de ***** y su hijo *****

³ *Ibidem*. Ver orden de aprehensión de 22 de junio de 2015, dictada a ***** , ***** y ***** , por el delito de secuestro en agravio de ***** , por la Jueza de Control de Macuspana, Tabasco, en la causa penal ***** (página 119).

⁴ Carpeta de investigación ***** , iniciada el 20 de junio de 2015, ante la Fiscalía para el Combate al Secuestro y la Extorsión de la Fiscalía General del Estado de Tabasco (páginas 191 a 295). Además, causa penal ***** , tramitada ante el Juzgado de Control de Macuspana, Tabasco. Los datos de éstas y las siguientes audiencias se obtienen de los discos electrónicos que contienen su desarrollo.



20. Auto de vinculación a proceso. En la misma fecha, la Jueza de Control dictó auto de vinculación a proceso en contra de ****, **** y ****, como probables responsables del delito de tentativa de secuestro agravado, en agravio de ****, previsto y sancionado por los artículos 9o., fracción I, inciso a), y 10, fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en relación con los diversos 12 y 63 del Código Penal Federal.

21. En la misma fecha, la Jueza de Control decretó la prisión preventiva oficiosa. Finalmente, fijó un mes para el cierre de la investigación complementaria, del 10 de junio al 10 de julio de 2017.

22. Formulación de la acusación. La fiscalía presentó acusación por el delito el 14 de agosto de 2017, en contra de ****, **** y ****. En los mismos términos, la acreditación de los hechos de la acusación se sostuvo en la narrativa de los denunciados identificados como víctimas **** y ****.

23. Apertura del juicio oral. El Juez de Control declaró la apertura a juicio oral el 16 de noviembre de 2017. Para la celebración de la audiencia de debate señaló el 11 de enero de 2018.

24. Declarada la apertura del juicio oral, de la fiscalía se admitieron y desahogaron los siguientes medios de prueba:

- Testimonios de los denunciados identificados como víctimas directa e indirecta **** y ****.

- Testimonios de los policías a cargo de la unidad ****, ****, **** y ****, y de los policías a cargo de la unidad ****, ****, **** y ****, respecto del informe sobre los hechos y detenciones de los imputados, el 20 de junio de 2015.

- Testimonio del policía adscrito a la fiscalía ****.

- Dictamen médico del perito de la fiscalía ****, respecto del imputado **** y la persona identificada como víctima ****.



- Dictámenes de la perita criminalista de la fiscalía *****, respecto de rastreo criminalístico y fijación fotográfica del vehículo del denunciante; del perito de la fiscalía *****, respecto de la fijación fotográfica de los imputados de 2015; así como del perito de la fiscalía *****, respecto de la inspección y fotografía de los vehículos asegurados a los imputados.

25. De la defensa, se admitieron los siguientes medios de prueba:

- Testimonios de los denunciados identificados como víctimas directa e indirecta ***** y *****

- Testimonios de los policías preventivos a cargo de la unidad *****, *****, ***** y *****, y de los policías preventivos a cargo de la unidad *****, *****, ***** y *****, respecto del informe sobre los hechos y motivo de las detenciones de los imputados, el 20 de junio de 2015.

- Testimonio del policía adscrito a la fiscalía *****.

- Dictamen médico del perito de la fiscalía *****, respecto del imputado ***** y las lesiones que éste presentó en su mano derecha por disparo de arma de fuego.

- Dictámenes de la perita criminalista de la fiscalía *****, respecto del rastreo criminalístico y fijación fotográfica del vehículo del denunciante; del perito de la fiscalía *****, respecto de la fijación fotográfica de los imputados en cámara de Gesell; así como del perito de la fiscalía *****, respecto de la inspección y fotografía de los vehículos asegurados.

- Testimonio del fiscal *****, respecto de las diligencias de Cámara de Gesell en la que los quejosos fueron reconocidos luego de sus detenciones.

- Pericial médica de *****, respecto de la salud e integridad física de *****, así como fijación fotográfica sobre su estudio.

- Pericial de mecánica de hechos a cargo del *****, fotografías y video-grabación de la diligencia.



- Testimonios de ***** , y *****.
- Testimonios de los imputados ***** , ***** y *****.

Juicio oral

26. **Integración del tribunal de enjuiciamiento oral.** La audiencia inicial de debate, programada para el 11 de enero de 2018, fue diferida para el 26 de febrero, dada la nueva integración del tribunal de enjuiciamiento por las Juezas Ana Gabriela Hernández Villegas y Antonia Trinidad López Estrada, y por el Juez Francisco Alonso Trujeque De La Cruz.

27. Debe destacarse que la integración del tribunal de enjuiciamiento oral cambió en audiencia de 20 de junio de 2018, al integrarse por las Juezas Ana Gabriela Hernández Villegas y Antonia Trinidad López Estrada, sustituyéndose el Juez Francisco Alonso Trujeque De La Cruz por la Jueza Rubí Del Carmen Domínguez Campos, quien además fue la relatora de la sentencia.

28. La defensa expuso que el anterior cambio violaba el principio de inmediación del proceso penal acusatorio.

29. **Audiencias de debate probatorio.**⁵ En la primera audiencia de 26 de febrero de 2018, la Jueza presidenta informó los establecidos hechos delictivos imputados a los quejosos. Luego, tanto la fiscalía como la defensa realizaron alegatos de apertura.

Audiencia de 26 de febrero de 2018

30. En la primera audiencia de debate probatorio, se desahogaron los testimonios del denunciante ***** y su hijo ***** , en una Sala diversa a la del juicio; después, del perito médico de la fiscalía ***** , respecto del dictamen médico del imputado ***** ; así como del policía adscrito a la fiscalía ***** .

⁵ Además de estar a disposición del Pleno las videograbaciones de las audiencias del juicio oral, se anexa por separado la reseña de éstas y del debate probatorio.



Audiencia de 7 de marzo de 2018

31. En audiencia de 7 de marzo de 2018, se desahogaron los testimonios de los policías preventivos a cargo de la unidad *****, *****, *****, y *****, y de los policías preventivos a cargo de la unidad *****, *****, *****, y *****, quienes ratificaron el informe sobre los hechos y motivo de las detenciones de los imputados, el 20 de junio de 2015, según lo expuesto en el informe, por los señalamientos del denunciante *****.

Audiencia de 3 de abril de 2018

32. En audiencia de 3 de abril de 2018, se desahogaron los testimonios de la perita criminalista de la fiscalía *****, respecto del dictamen de rastreo criminalístico y fijación fotográfica del vehículo asegurado al denunciante, emitido el 22 de junio de 2015; del perito de la fiscalía *****, respecto del dictamen de fijación fotográfica de la diligencia de reconocimiento de los imputados en cámara de Gesell, el 21 de junio de 2015; así como del perito de la fiscalía *****, respecto del dictamen de inspección técnica y fijación fotográfica de los vehículos de motor asegurados a los imputados, emitido el 13 de junio de 2017.

Audiencia de 24 de abril de 2018

33. En audiencia de 24 de abril de 2018, se desahogaron los testimonios de los imputados ***** y *****.

Audiencia de 25 de mayo de 2018

34. En audiencia de 25 de mayo de 2018, se desahogó el testimonio del imputado *****.

Audiencia de 5 de julio de 2018

35. En audiencia de 5 de julio de 2018, se desahogó el testimonio del perito médico de la fiscalía *****, respecto del dictamen médico del imputado ***** . Además, se desahogó el testimonio del fiscal *****.



Audiencia de 6 de agosto de 2018

36. En audiencia de 6 de agosto de 2018, se desahogaron las opiniones periciales de ***** y *****; así como los testimonios de ***** y *****.

37. En la propia diligencia, la defensa y los acusados se desistieron de las pruebas pendientes y se tuvo por agotado el caudal probatorio.

38. Alegatos de clausura y sentencia condenatoria. En audiencia de 7 de septiembre de 2018, se recibieron los alegatos de las partes y se emitió fallo condenatorio en contra de ***** , ***** y ***** , por el delito de tentativa de secuestro agravado en agravio de ***** , previsto y sancionado por los artículos 9o., fracción I, inciso a), y 10, fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en relación con los diversos 12 y 63 del Código Penal Federal. La acreditación del delito la sostuvo íntegramente, en términos de la acusación, en la ya establecida narrativa del denunciante identificado como víctima ***** y su hijo *****.

39. Audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño. En audiencia de 11 de septiembre de 2018, el tribunal fijó las penas para los imputados, entre otras, 3 años y 6 meses de prisión.

40. Audiencia de lectura de sentencia. En audiencia de 17 de septiembre de 2018, se llevó a cabo la lectura de la sentencia y se concedieron a los imputados los sustitutos de tratamiento en libertad o semilibertad, en términos del artículo 70, fracción I, del Código Penal Federal.

41. Apelación de la fiscalía. Al inconformarse con las penas anteriores y los sustitutos de la prisión, la fiscalía interpuso recurso de apelación, cuyo trámite y resolución correspondió a la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, en el toca *****.

42. Sentencia de segunda instancia. La sentencia fue dictada por el tribunal de apelación el 11 de diciembre de 2018. En ésta se incrementaron las penas a los imputados, entre otras, a cincuenta años de prisión. Esto implicó la revocación de los beneficios de tratamiento en libertad o semilibertad.



Juicio de amparo directo

43. **Demanda de amparo y trámite ante el Tribunal Colegiado de Circuito.**

Luego de que la sentencia de segunda instancia fue notificada a los imputados el 12 de diciembre de 2018, y a su defensor al día siguiente, por escrito presentado el 8 de septiembre de 2020, ante la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, *****, *****, y *****, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la sentencia definitiva. Por acuerdo de 24 de septiembre de 2020, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito admitió la demanda en el amparo directo 100/2020.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción y trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

44. En sesión privada de 15 de febrero de 2022, el Tribunal Pleno acordó, a solicitud del Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, atraer el amparo directo promovido por los quejosos (solicitud de facultad de atracción 9/2022). Por auto de 22 de febrero de 2022, emitido por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dio trámite al juicio de amparo directo para que este Alto Tribunal resolviera la atracción acordada. Luego, mediante auto de 15 de marzo de 2022, la presidenta de la Primera Sala remitió los autos a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

I. COMPETENCIA.

45. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo directo, en atención a que se ejerció la facultad de atracción, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución; 40, de la Ley de Amparo, y 21, fracción V, y 10, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN.

46. La demanda de amparo fue presentada de forma oportuna, pues la sentencia de segunda instancia fue notificada a los imputados el 12 de diciem-



bre de 2018, y a su defensor al día siguiente, mientras que la demanda de amparo fue presentada ante el tribunal responsable el 8 de septiembre de 2020, esto es dentro del plazo de ocho años que prevé el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

47. Además, fue presentada por parte legitimada, pues los quejosos tuvieron el carácter de imputados en el proceso penal del que devino la sentencia de condena reclamada.

III. EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.

48. Se acredita la existencia del acto reclamado por los quejosos, consistente en la sentencia condenatoria de 11 de diciembre de 2018, dictada por la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, en el toca *****. Dicho acto quedó acreditado con el informe justificado remitido por esta autoridad responsable, así como con las constancias y videograbaciones de audiencias remitidas del procedimiento penal, a las cuales se les confiere valor probatorio pleno, con fundamento en el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del diverso 2o. de la Ley de Amparo:⁶

⁶ Jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 43/2013 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 703:

"VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL. En acatamiento a los principios de oralidad y publicidad consagrados en el artículo 20, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en los procesos penales de corte acusatorio es requisito que las audiencias orales se registren en formatos de audio y video, para lo cual los órganos jurisdiccionales implementaron la figura del "expediente electrónico", como dispositivo de almacenamiento de dicha información en soportes digitales para preservar las constancias que los integran, cuya naturaleza jurídica procesal es la de una prueba instrumental pública de actuaciones al tratarse de la simple fijación o registro, por medios digitales o electrónicos, de los actos o diligencias propios de la tramitación de una causa penal de corte acusatorio, máxime que, en el momento procesal oportuno, los juzgadores deberán acudir a las constancias o autos integradores de dichas causas penales almacenados en formato



IV. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER.

49. A fin de estar en condiciones de determinar la materia del juicio de amparo, debemos realizar una síntesis de los razonamientos vertidos en las resoluciones de primera y segunda instancia, así como de la demanda de amparo directo.

50. **Sentencia de condena dictada en el juicio oral.** En esencia, el tribunal de juicio oral concluyó que los ahora quejosos eran penalmente responsables. Aquí una síntesis de sus principales consideraciones:

- El tribunal de juicio oral determinó, por unanimidad, que fue fundada la acusación de la fiscalía y tuvo por demostrado el delito de tentativa de secuestro agravado, previsto y sancionado en los artículos 9, fracción I, inciso a) y 10, fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en relación con los diversos 12 y 63 del Código Penal Federal, cometido en agravio de ***** , así como la plena responsabilidad en el hecho delictivo de los acusados ***** , ***** y ***** . Para ello tuvo por demostrado que:

El 20 de junio de 2015, aproximadamente a las dos de la tarde, ***** y ***** , previo consenso de voluntades, conforme a un plan concebido con ***** , y otras personas más, intentaron privar de la libertad a la víctima ***** Al realizar actos tendientes a ejecutar el delito que nos ocupa, cuya conducta segmentada fue necesaria e indispensable para procurar su consumación.

digital para efectos de dictar sus respectivas sentencias. Ahora bien, cuando la autoridad judicial penal señalada como responsable, en términos del artículo 149 de la Ley de Amparo, remite como anexo o sustento de su informe justificado la videograbación de una audiencia oral y pública contenida en un disco versátil digital (DVD), dicha probanza para efectos del juicio de amparo adquiere el carácter de una prueba documental pública *lato sensu*, tendente a acreditar la existencia del acto de autoridad reclamado y su constitucionalidad; por ende, debe tenerse por desahogada por su propia y especial naturaleza sin necesidad de celebrar una audiencia especial de reproducción de su contenido. Sin embargo, para brindar certeza jurídica a las partes en relación con lo manifestado por la autoridad responsable, el Juez de amparo debe darle vista con el contenido del informe justificado que contenga dicha videograbación, a fin de que, si lo estiman necesario, puedan consultar la información contenida en formato digital y manifestar lo que a su derecho convenga."



Lo anterior lo tuvo por probado con base en la narrativa de los hechos expuesta por la víctima ***** y el testigo ***** calificó que estos declararon de manera franca, espontánea, libre y sin titubear las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que aconteció el hecho delictivo, e incluso detallaron de manera pormenorizada, minuciosa, acuciosa y cronológica lo que se suscitó antes, en el mismo y posterior al acontecimiento, describiendo características de las unidades motrices involucradas, así como la complexión física y vestimentas de los acusados, al igual que la participación de cada uno de ellos.

- Señaló que tanto la víctima como el testigo se condujeron con veracidad pues, de no haber sido así, los indicios encontrados por la perita que efectuó el rastreo criminalístico y fijaciones fotográficas del daño en la camioneta propiedad de ***** no habría coincidido con lo dicho por ***** y *****

- Es ineficaz el argumento de la defensa en cuanto a que a los 10 minutos de que la camioneta en la que se transportaban los acusados, tanto la víctima como el testigo tomaron el mismo sentido. El testigo ***** fue categórico al afirmar que los sábados, acostumbraba a cerrar su negocio a las dos de la tarde, que tomaron esa dirección porque pasaron a cargar gasolina, ya que éste vive en ***** , por lo que tenían que transitar necesariamente por tal sitio.

- La narrativa de ***** y ***** se engarza con el testimonio del policía ***** quien, si bien no presencié los hechos, sin embargo, recabó información directa por la víctima y el testigo. Además, el policía precisó que ya había visto a los imputados ***** y ***** cuando se encontraban afuera del negocio del denunciante.

- La víctima es una persona de la tercera edad (63 años), por lo que es obvio –señaló el tribunal– que el hecho vivido hubiera causado estragos en su psique. Es criterio jurisprudencial que al analizar la declaración de la víctima se debe tomar en cuenta la naturaleza traumática del delito perpetrado en su contra. Es usual que el recuento de los hechos pueda presentar algunas inconsistencias o variaciones en cada oportunidad que se solicita realizarlo, al igual que apreciar algunos elementos subjetivos de la víctima (edad, condición social, pertenencia grupo vulnerable). No obstante, precisó que el testimonio no sólo fue considerado en virtud de que la víctima pertenece a un grupo vulnerable,



sino que se apoya de otros elementos de convicción tales como periciales, testimonios, indicios y presunciones, de las que se infiere la veracidad de su atesto.

- El que la policía municipal no hubiera encontrado el arma con la cual el acusado ***** apuntó a ***** , como se expuso en el contrainterrogatorio de la defensa, no implica que esta no exista. El ofendido ***** fue claro en manifestar que después de dispararle en la mano al acusado, se percató de que el arma cayó fuera de la camioneta y que el agresor se inclinó a recogerla. Esto denota que bien pudo tomarla y deshacerse de ella al emprender la fuga, más aun cuando refirieron que se adentró en unos montazales.

- Tampoco tiene relevancia que del contrainterrogatorio de la defensa se observe que el policía indicado fue el único que firmó el informe policial homologado, dado que fue claro al precisar que sus compañeros ***** y ***** estuvieron en el lugar de los hechos. Los mismos acusados señalaron encontrarse en el lugar que la víctima y el testigo presencial mencionaron y que corroboró el policía de investigación en sus respectivas detenciones. Es obvio que los hechos existieron y no fueron producto de un escenario montado por la fiscalía, como alega la defensa.

- Ese testimonio se concatena con los de sus compañeros ***** , ***** y ***** , quienes se dieron a la búsqueda del imputado ***** por las características que les proporcionó la víctima; de lo cual logró su detención, especificando en contrainterrogatorio que todo lo que narró se encontraba en el informe policial homologado. De dichos testimonios, se encontró justificado que los acusados intentaron privar de la libertad al ofendido ***** , puesto que así también lo revelan los asertos de los policías de seguridad pública, quienes acudieron al lugar de los hechos y realizaron la detención de los acusados, por señalamiento directo e inmediato de la víctima.

- A lo anterior, se concatena lo manifestado por la perita en criminalística en relación con el rastreo criminalístico y fijaciones fotográficas de la camioneta propiedad de la víctima. Se precisó que el hecho de que no se haya revisado el vehículo en una instalación de la fiscalía y no se haya efectuado cadena de custodia no le resta valor al referido dictamen pericial.



- Tampoco consideró los argumentos de la defensa en cuanto a que en la inspección de persona de los acusados la firma de ellos, ni razón que lo justifique; que no se realizaron periciales en los vestigios encontrados, y otros; pues la posible omisión de aspectos meramente formales no tiene el alcance de anular la existencia e identidad de la prueba fehaciente.

- Si bien no se efectuó control de detención de los acusados, no lo hicieron valer en su oportunidad.

- No es relevante que no se hubieran realizado algunas periciales como afirma la defensa, tomando en consideración la naturaleza y certeza del hecho delictivo, derivada de los otros datos de prueba.

- La información que brindó el policía ***** sobre el lugar de los hechos se corrobora con el dicho de la víctima y el testigo presencial, lo que hace evidente que la tentativa se cometió en un lugar público, transitado y recurrido.

- Contrario a lo alegado por la defensa, sí quedó dilucidado que el propósito de la privación de la libertad era obtener un lucro económico, lo cual, se corrobora con los testimonios de la víctima y el testigo presencial.

- En cuanto a la responsabilidad penal de los acusados, el tribunal de juicio oral tuvo por demostrada su intervención en el hecho delictivo en calidad de coautores materiales, en términos del artículo 13, fracción III, de la Ley General en Materia de Secuestro, en codominio del hecho funcional.

- Preciso que cada uno de los acusados *****, *****, y ***** desplegaron conductas por las cuales externaron la pretensión de privar de la libertad a la víctima, en un grupo de tres personas, ejerciendo violencia sobre esta –al amargarlo con el arma que portaba el quejoso *****—. Esto lo tuvo por demostrado en virtud de que la víctima ***** reconoció a los acusados, presentes en la Sala de audiencias, como quienes le intentaron secuestrar; lo que estuvo corroborado por el testigo presencial *****, así como por los policías que detuvieron a los imputados.

- Aun cuando la defensa trató de desacreditar el testimonio del perito médico legista, argumentando que no es especialista en medicina forense, el



tribunal destacó la experiencia del perito en el ámbito y que el valor probatorio de los dictámenes periciales en materia médica no viene determinado necesariamente por la especialización de los peritos, sino por la idoneidad de la información científica aportada y su utilidad para la solución de la controversia, lo cual fue valorado por el tribunal.

- No concedió valor probatorio alguno a la testimonial de la perita médica forense aportada por la defensa. Del análisis del orificio de entrada y de salida del proyectil de arma de fuego en el acusado ***** , el tribunal de juicio oral concluyó que la herida no tiene las características de orificio de entrada como alude la defensa.

- Es irrelevante el testimonio referente al dictamen de mecánica de hechos que, según la defensa, coincide con el dictamen de la perita forense. Lo observado en el video que se grabó para reconstruir la mecánica de los hechos se contrapone con las declaraciones de la víctima y del testigo presencial, así como del daño localizado en el vértice delantero derecho de la unidad que conducía la víctima, los fragmentos de vidrios encontrados en el costado derecho delantero del vehículo y demás pruebas.

- Las declaraciones de los acusados ***** , ***** y ***** , que ofreció la defensa, no generan convicción en el tribunal. La víctima y el testigo fueron firmes en señalar a los acusados como quienes le intentaron privar de la libertad. De ser ciertas las declaraciones de los acusados, bien pudieron explicarles a los policías la situación y solicitar su ayuda y, sin embargo, no lo hicieron.

- Advirtió absurda e injustificable la versión de los hechos de los acusados. Señala que el haber estado en el sitio y que después se les haya visto en la gasolinera no tiene más explicación que el acuerdo de voluntades para vigilar previamente a la víctima y posteriormente colaborar a facilitar el objetivo de privar de la libertad a la víctima.

- Es intrascendente que, como afirma la defensa, no se les encontrara objeto alguno pues ello no implica que no hayan participado en el hecho delictivo, cuyo resultado no se consumó por causas ajenas a sus voluntades.



- El acusado ***** señaló que la víctima fue quien golpeó su unidad motriz, por lo que, al bajarse enojado con una pinza a reclamarle, la víctima le disparó sin razón alguna. El tribunal señaló que esa teoría del caso no quedó demostrada y, contrario a ello, lo asegurado por la víctima sí se corroboró con el dictamen de rastreo criminalístico y fijaciones fotográficas realizado el vehículo conducido por este.

- El tribunal de juicio oral desestimó la testimonial ofrecida por la defensa de *****, pues no depuso sobre los hechos controvertidos.

- El testimonio de ***** coincide en el horario dado a conocer por el denunciante, no por los acusados, por lo que en todo caso corrobora a aquél. Además, declaró sobre circunstancias posteriores a los hechos, por lo que resulta irrelevante. Por otro lado, no es verosímil que haya visto que el denunciante diera dinero a los policías.

- Sobre la tortura que alegaron los acusados, el tribunal señaló que de su narración se desprende que dichos actos ocurrieron días posteriores a la detención, es decir, durante los primeros momentos de la fase de investigación, por lo que el alegato debió ser planteado ante el Juez de Control que conoció del asunto, por lo cual, no puede analizar dichos planteamientos. Precisó que, durante la audiencia de juicio oral, de las declaraciones de los acusados no se vislumbra confesión de los hechos, ni que hubieran sido emitidas como consecuencia de la supuesta tortura, ni que se tomara en cuenta alguna otra que hubieran emitido ante autoridad distinta. No obstante, ordenó dar vista al Ministerio Público para la investigación penal correspondiente.

- Al individualizar la pena, el tribunal de enjuiciamiento consideró a los sentenciados en un grado de culpabilidad mínimo.

- Luego, estimó que no debía aplicarse el párrafo tercero del artículo 63 del Código Penal Federal, respecto de la tentativa punible para delitos graves, cuya penalidad para la prisión no podrá ser inferior a la mínima contemplada en el marco legal del delito. Para ello, estimó que el delito de secuestro no era considerado como grave por el numeral 19 de la Constitución.



- Por ello, aplicó la penalidad establecida en el párrafo primero del artículo 63: hasta las dos terceras partes.

- Por tanto, impuso a cada uno de los acusados: 3 años, 6 meses de prisión y 200 días de multa.

- En cuanto a la reparación del daño, condenó a los sentenciados al pago de daños y perjuicios en favor de la víctima, lo que será cuantificado por el juzgado de ejecución de sanciones penales.

- En cuanto a los sustitutivos de la pena, el tribunal de enjuiciamiento oral concedió los previstos en la fracción I del artículo 70 del Código Penal Federal, consistente en tratamiento en libertad o semilibertad.

- Finalmente, ordenó la amonestación y la suspensión de derechos políticos de los acusados.

- En cuanto al cese de la medida cautelar de prisión preventiva, ordenó informar al director del centro de reclusión que la misma cesaría una vez que causare estado la sentencia.

51. **Sentencia de apelación.** El tribunal de segunda instancia incrementó las sanciones de los acusados al declarar fundados los agravios de la fiscalía.

- En primer término, determinó que la fiscalía estaba legitimada para interponer el recurso de apelación cuando: 1) se trata de las facultades con las que cuenta en torno a la defensa del interés general –en términos de los artículos 20, 21 y 102, apartado A, de la Constitución; 2) la sentencia recurrida afecta el interés general.

- De acuerdo con el artículo 456 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el recurso de apelación solamente puede interponerse por la parte a quien dicha resolución afecte. El Ministerio Público tiene legitimación para interponer el recurso de apelación cuando la sentencia recurrida afecte el interés público. Dicho interés público se ve menoscabado cuando en una sentencia se determina una pena menor a la peticionada por el representante social.



- En el caso, la fiscal recurrente sí cuenta con legitimación para hacer valer el recurso de apelación. De acuerdo con la fracción I, apartado A del artículo 20 constitucional,⁷ uno de los principios generales del proceso penal es que el culpable no quede impune, lo cual se traduce en que al culpable se le imponga una sanción por el hecho punible que se le haya probado. De este modo, si el fiscal del Ministerio Público es el encargado de probar el hecho, la responsabilidad penal y solicitar la sanción, entonces cuenta con legitimación para interponer el presente recurso de revisión. Esto debido a que la pena que impuso el tribunal de enjuiciamiento es menor a la solicitada en la acusación por la Fiscalía.

- Para apoyar este argumento, citó la contradicción de tesis 444/2009 de esta Primera Sala, así como la jurisprudencia 1a./J. 110/2010.⁸

- Una vez analizado lo anterior, el tribunal de apelación procedió a analizar los agravios de la fiscalía recurrente. Destacó que el estudio se limitaría a la individualización de la pena, la cual fue recurrido por la fiscalía y no se extendería a cuestiones no planteadas por el recurrente, salvo que se presentaran violaciones a los derechos fundamentales.

- Como primer agravio, analizó el cuestionamiento respecto a la posible violación al principio de inmediación, por la sustitución de uno de los Jueces que integraron el tribunal de enjuiciamiento. De acuerdo con la recurrente esta posible violación podría traer aparejada la reposición del procedimiento, Esto no sería correcto porque la sustitución estuvo justificada y no trascendió al resultado

⁷ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen."

⁸ Tesis 1a./J. 110/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, de rubro: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE."



del fallo. Además, la Jueza que se integró al tribunal (Rubí del Carmen Domínguez Capos, que suplió al Juez Francisco Alonso Trujeque de la Cruz) contó con todos los elementos del contenido de las audiencias. Tampoco advirtió violación al debido proceso, toda vez que se resolvió conforme al artículo 409 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Aclaró que no es materia de estudio el grado de culpabilidad mínimo impuesto al sentenciado, toda vez que éste no fue recurrido por la fiscalía. En lugar de ello, se inconformó del *quantum* de la penalidad, al considerar que se apartó de los artículos 25, último párrafo,⁹ y 63¹⁰ del Código Penal Federal. Además, aplicó de manera inexacta el diverso 19 constitucional¹¹ y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁹ **Artículo 25.** La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva. La medida cautelar de prisión preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta así como de las que pudieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se computarán en forma simultánea. El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 60 años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes."

¹⁰ **Artículo 63.** Al responsable de tentativa punible se le aplicará a juicio del Juez y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos 12 y 52, hasta las dos terceras partes de la sanción que se le debiera imponer de haberse consumado el delito que quiso realizar, salvo disposición en contrario.

"En los casos de tentativa en que no fuere posible determinar el daño que se pretendió causar, cuando éste fuera determinante para la correcta adecuación típica, se aplicará hasta la mitad de la sanción señalada en el párrafo anterior. En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado."

¹¹ **Artículo 19.** ...

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos,



- Dicho argumento lo declaró fundado. Analizó los preceptos citados. Por una parte, refirió que el artículo 25 del Código Penal Federal establece en qué consiste la pena de prisión, cuáles son los mínimos y máximos, así como las excepciones a ésta en el caso de delitos graves (como ocurre con la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos de Secuestro).

- El artículo 63 del Código Penal Federal dispone las reglas para la imposición de sanciones en la tentativa punible. Por otra parte, el diverso 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro señala que el Código Penal Federal será aplicable para la investigación, persecución y sanción de los delitos.

- Asimismo, los artículos 12 y 52 del Código Penal Federal regulan lo relativo a la magnitud de culpabilidad. Estos preceptos disponen que la pena correspondiente para la tentativa punible de delito grave no será menor a la mínima y podrá ascender hasta las dos terceras partes de la sanción máxima para el delito consumado.

- Adicionalmente, el artículo 19 constitucional fue reformado en junio de dos mil ocho. En el párrafo segundo de este numeral constitucional se introdujo un catálogo de delitos respecto de los cuales procede de manera excepcional la figura de prisión preventiva oficiosa. Asimismo, el diverso 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla las causas de procedencia de la prisión preventiva.

- En el caso, los sentenciados fueron condenados por el delito de secuestro agravado en grado de tentativa, previsto y sancionado por el artículo 9, fracción I, inciso a), con relación al 10, fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

- Desde la audiencia de individualización de la pena, la fiscalía alegó que correspondía la imposición de una pena que fuera de acuerdo con el párrafo

petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."



tercero del artículo 63 del Código Penal Federal –aplicado de manera supletoria a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro–, el cual establece que, para la tentativa punible de delitos graves, la pena no debe de ser inferior a la mínima y puede llegar hasta las dos terceras partes de la máxima.

- Luego, al ser un grado de culpabilidad mínima, correspondía, a su vez, imponer la de cincuenta años de prisión, de acuerdo con los preceptos aplicados a los sentenciados.

- Por consiguiente, la parte recurrente acierta en que el tribunal de enjuiciamiento debió de aplicar el tercer párrafo del artículo 63 del Código Penal Federal.

- Contrario a lo sostenido por el tribunal de juicio oral, no se vulneran los derechos al sentenciado, pues el legislador estableció la pena atendiendo a factores de política criminal (como son la seguridad pública y la alta incidencia de criminalidad). Dichos factores no afectan la constitucionalidad del artículo citado.

- Por lo tanto, el párrafo tercero del artículo 63 del Código Penal Federal no vulnera dichos principios constitucionales, toda vez que no se trata de una ley privativa y no establece que deba ser juzgado por un tribunal especial. En lugar de ello, el precepto cumple los requisitos de ser general, abstracto e impersonal.

- El párrafo tercero del artículo 63 del Código Penal Federal tampoco viola el diverso 22 constitucional, pues no se trata de una pena inusitada, excesiva, no humanitaria, cruel o trascendental. Además, es acorde con el numeral 18 constitucional, al prever como parte de la readaptación social la pena privativa de la libertad.

- Independientemente de que la pena está prevista en el artículo en comento, ésta no deja a la autoridad jurisdiccional la decisión de imponer una pena que no se encuentra contemplada en ley.

- Tampoco es desproporcional, sino que se trata de un delito grave que justifica ese trato diverso. La intención del legislador fue aumentar la penalidad



de los delitos considerados como graves cuando fueran cometidos en grado de tentativa, tomando en consideración el deterioro en el campo de la seguridad pública y los altos índices de crecimiento de la criminalidad. Además, el legislador fue acorde con el principio de proporcionalidad porque establece un parámetro sancionador para efectos de la individualización de la pena. Para apoyar estas consideraciones, invocó la tesis de rubro: "TENTATIVA PUNIBLE DE DELITO GRAVE ASÍ CALIFICADO POR LA LEY. EL ARTÍCULO 63, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹²

- Así, impuso a cada uno de los sentenciados la pena de cincuenta años de prisión y cuatro mil días multa. Citó la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA TRATÁNDOSE DE DELITOS QUE LA LEY PREVÉ COMO GRAVES, CUANDO EN SU COMISIÓN EN GRADO DE TENTATIVA SE ACTUALIZA UNA AGRAVANTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 63 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL)."¹³

52. Demanda de amparo directo. Los quejosos hicieron valer los conceptos de violación que a continuación se sintetizan:

- En principio, controvirtieron los hechos delictivos que se tuvieron por acreditados, así como la forma en que se inició y tramitó el procedimiento penal.

- El 20 de junio de 2015, en la carretera a ***** , frente a una gasolinera, de Macuspana, Tabasco, el quejoso ***** tuvo un incidente vial con el denunciante ***** , derivado de lo cual este le disparó, hiriéndolo en la mano derecha. Ya cuando esto había pasado, e incluso el quejoso huyó del lugar por el ataque del denunciante, arribaron policías al lugar. Es entonces cuando ***** denunció que el quejoso ***** había intentado secuestrarlo, pero además señaló a los otros dos quejosos ***** y ***** , quienes se encontraban en una camioneta en la gasolinera. A su vez, el señalamiento del denunciante

¹² Tesis: 1a. CCXLVI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, noviembre de 2007, página 183.

¹³ Tesis 1a./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 96.



lo relacionó con el diverso hecho de que minutos antes los había visto, en la misma camioneta, frente a su negocio, incluso los había reportado con la primera patrulla que llegó luego a la gasolinera. Los quejosos destacan que, previo a dicho incidente, ninguno conocía al señor ***** Tampoco ***** conocía a los otros dos quejosos ***** y ***** . Bajo tales señalamientos del denunciante fueron detenidos por los policías.

- Después de su detención, los quejosos fueron incomunicados, y torturados.

- Cuarenta y ocho horas después, la fiscalía concluyó que no había elementos para imputarles un delito, por lo que ordenó su inmediata liberación. Sin embargo, al mismo tiempo, les informaron que quedaban detenidos por haber intervenido, junto con otro hombre (de nombre *****), en el secuestro de la señora ***** , hermana del denunciante *****

- A pesar de que fueron absueltos en el proceso de la señora ***** , la fiscalía reactivó la acción penal en contra de los quejosos por el intento de secuestro del señor ***** Esto fue dos años después, en el 2017. Así, los quejosos fueron vinculados a proceso por ese delito, lo cual hizo más difícil reunir pruebas que pudieran utilizar en su defensa.

- La Fiscalía General del Estado de Tabasco no atendió los principios previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tabasco, relativos a que su actuación fuera autónoma, eficiente, imparcial, legal, objetiva, profesional, responsable y con respeto a los derechos humanos.

- Las condiciones para tener un juicio justo fueron inadecuadas. Durante el juicio, sus familiares, testigos y defensores sufrieron. Además, los quejosos fueron torturados y detenidos de manera ilegal. También permaneciendo retenidos por otra causa de la hermana del denunciante.

- Asimismo, uno de los Jueces integrantes del tribunal fue sustituido por una Jueza que no observó el desahogo de pruebas.

- Tampoco existieron las condiciones para que gozaran plenamente del derecho de defensa técnica y adecuada.



- Existen contradicciones entre lo denunciado por ***** y luego lo que declaró con motivo del secuestro de su hermana *****.

- El tribunal de apelación no hizo un estudio integral de su caso para dictar la sentencia de condena al incrementar las penas, sino que partiendo de la apelación de la fiscalía sobre analizó lo concerniente a la individualización de estas.

- En principio, aducen que no existen pruebas en su contra, lo cual vulnera el derecho de acceso a la justicia y el principio de presunción de inocencia, previstos en los artículos 1, 14, 16, 17 y 20 de la Constitución, así como en los diversos 8, 14.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la importancia de la motivación, a fin de garantizar el principio de presunción de inocencia. Para dictar una sentencia condenatoria se debe expresar la suficiencia de prueba de cargo para confirmar la hipótesis acusatoria. En caso de duda, el principio de presunción de inocencia y de *in dubio pro reo* operan como criterios decisorios.

- En particular, el tribunal de juicio oral y el tribunal de alzada tuvieron por acreditadas las siguientes hipótesis acusatorias, a pesar de lo siguiente:

	Hipótesis acusatoria	Contraargumentos de los quejosos
1	Los quejosos se conocían y estaban organizados.	No existe evidencia de que los quejosos estuvieran coordinados o que se conocieran.
2	Existía un plan conjunto de los tres quejosos para secuestrar a *****.	Se asumió que existió un codominio funcional del hecho, a pesar de que la fiscalía no encontró ningún tipo de registro de comunicación entre los quejosos ***** y ***** con *****. Incluso, no obstante que se aseguraron sus teléfonos celulares.
3	No era parte del plan secuestrar a ***** , hijo del denunciante ***** , quien viajaba con él.	Se asumió que los quejosos estaban organizados para implementar sólo el secuestro del denunciante ***** Además, se consideró que la manifestación del denunciante había sido franca, espontánea, libre y sin titubear.



4	Los quejosos ***** y ***** cumplían un rol con el objetivo de secuestrar a *****	No existe evidencia de que contribuyeran en algo en la supuesta tentativa.
5	El quejoso ***** planeaba enfrentar a al denunciante y su hijo con un objeto que parecía una pistola, para después sólo secuestrar al primero.	No se encontró o presentó esta supuesta arma.
6	Por instinto de defensa, el denunciante ***** disparó contra el quejoso *****.	Sólo existe la versión del denunciante ***** y su hijo ***** No se encontró el arma del quejoso, sólo del denunciante.

- A través de una valoración arbitraria e incorrecta de las pruebas de cargo y de descargo, se tuvieron por confirmadas estas hipótesis acusatorias. Para acreditarlas, únicamente se tuvo en cuenta los testimonios del denunciante ***** y su hijo ***** , así como con los de los policías a cargo de la unidad ***** , ***** , ***** y ***** , y de los policías a cargo de la unidad ***** , ***** , ***** y ***** .

- En cuanto al testimonio del señor ***** , no fue desahogado de manera presencial ante el tribunal del juicio oral, sino por medio de una imagen difuminada que impedía verlo al momento en que declaraba. Esto vulneró el principio de inmediación.

- La versión de ***** no fue espontánea ni franca, como se valoró en la sentencia de condena, sino carente de detalles y sino contradictoria.

- Además, lo declarado por el denunciante ***** se contradice con el policía ***** . El denunciante dijo que la persona que conducía el automóvil ***** se le cerró, bajó del vehículo, se acercó a su camioneta y le apuntó por la ventana con un arma diciéndole que esto era un secuestro. Sin embargo, el policía, quien recabó directamente la información del denunciante para detener luego a los quejosos, refirió que el denunciante señaló que el quejoso ***** (luego buscado y detenido) era conductor del automóvil que se emparejó y es-



tando en movimiento ambos vehículos, desde el interior, empuñó el arma y gritó que era un secuestro.

- También se contradice con el policía *****, quien detuvo al quejoso *****, pues mientras dicho policía declaró que realizó tal detención porque el denunciante ***** se subió a la patrulla y los acompañó a buscar a esa persona, el denunciante dijo que la detención se llevó a cabo por las características que les proporcionó a los policías.

- Lo declarado por el denunciante no se apoyó en indicios obtenidos objetiva y materialmente.

- Adicionalmente, la fiscalía general de Tabasco fue omisa en realizar una investigación exhaustiva y objetiva de los hechos, pues no recabó elementos materiales (como el vehículo y el arma). Tampoco entrevistó a alguno de los clientes que estuvieron en el lugar de los hechos, ni obtuvo los videos de las cámaras de vigilancia que existían en el lugar.

- En cuanto al testimonio del hijo del denunciante, *****, su testimonio fue también desahogado por imágenes difuminadas, por lo que también la obtención de este siguiente testimonio violó el principio de inmediación.

- No hay certeza de que ***** hubiera estado en el lugar de los hechos, pues nadie da cuenta de este, además no fue identificado por los policías.

- Aun suponiendo que ***** hubiera estado en el lugar, su declaración no corrobora lo dicho por *****, pues no se refirió a la frase "esto es un secuestro", además dijo que el quejoso llevaba un arma o "no sé qué cosa".

- Los testimonios de los policías no constatan los hechos expuestos por ***** y que son la materia de la acusación.

- A ***** no le constan los hechos materia de la acusación ni corrobora la versión del denunciante ***** sólo señala lo que este le dijo que había ocurrido antes. Lo mismo sus compañeros ***** y ***** . A su vez, los policías *****, ***** y ***** llegaron al lugar de los hechos aún después, por lo que tampoco les constaron los hechos, sino que sólo realizaron la



detención de ***** a un kilómetro del lugar, luego de ser buscado y señalado por el denunciante.

- En ese sentido, se reitera que lo que en realidad pasó fue un incidente vial, del que derivó un enfrentamiento entre ***** y el denunciante ***** , lo que provocó que éste le disparara, luego lo denunciara por intento de secuestro e involucrara a los otros dos quejosos ***** y ***** , sólo porque antes los había visto frente a su negocio cercano al lugar de los hechos:

- Luego, se cita la tesis de la Primera Sala, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA."

- Además, cita el artículo 189 de la Ley de Amparo:

El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso.

En los asuntos del orden penal, cuando se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse la extinción de la acción persecutoria o la inocencia del quejoso, se le dará preferencia al estudio de aquéllas aún de oficio.

- En su siguiente orden de argumentación, los quejosos plantearon que no se les garantizó el derecho de defensa técnica y adecuada debido a las condiciones que existieron en el proceso. Los quejosos fueron torturados, existieron amenazas contra sus familiares y defensores, incluso un periodista que dio a conocer públicamente su detención ilegal fue asesinado.

- Además, una Jueza que no estuvo presente en el desahogo de pruebas, especialmente de la exposición por ***** –en lo cual se basó la acusación y la sentencia de condena–, fue la relatora de la sentencia condenatoria.



- En el siguiente bloque de argumentación alegaron que se violó el principio de inmediación, toda vez que fue distinto el tribunal que dictó la sentencia condenatoria del que presenció el desahogo de las pruebas. En concreto, se sustituyó al Juez Francisco Alonso Trujeque de la Cruz por la Jueza Rubí del Carmen Domínguez Campos, sin que esta última hubiera presenciado el desahogo de todos los medios de prueba.

- Esto implicó una violación al derecho a ser oído en juicio, tanto en el ámbito formal como material –artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–. Para reforzar su argumentación, invocó el caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, resuelto por Corte IDH.

- A juicio de los quejosos, los magistrados del tribunal de apelación debieron advertir esta violación del derecho humano y revocar la sentencia de origen para efectos de que se ordenara la repetición de la audiencia de juicio oral ante un tribunal diferente, que respetara el principio de inmediación.

- En siguiente orden, los quejosos cuestionaron que el juicio oral se había desarrollado en once audiencias a lo largo de un año, sin justificación alguna. Es decir, no se realizó de forma continua o sucesiva. Tampoco se actualizó alguna de las excepciones para la suspensión o interrupción de las audiencias. Esto violó los principios de continuidad y concentración. Además, esto violó el derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

- En cuanto a la apelación de la fiscalía, los quejosos argumentaron que el tribunal de apelación fue más allá de lo planteado por el órgano acusador e introdujo argumentos en su perjuicio.

- La única excepción para que el tribunal pueda extenderse a cuestiones no planteadas es que se advierta que existió un acto violatorio de derechos humanos en perjuicio del sentenciado.

- En el caso, el Ministerio Público únicamente planteó en sus agravios que el delito por el que fueron condenados es considerado grave, por lo que se debió dar una pena de prisión mayor a cincuenta años. Sin embargo, al resolverlo, el tribunal de apelación incorporó nuevos argumentos para enderezar y justificar la petición del Ministerio Público. Lo anterior vulneró lo previsto en los



artículos 1o., 14, 16, 17 y 20 de la Constitución, así como los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Por todo lo expuesto, los quejosos solicitan que, si bien existen diversas razones para que se les conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión, lo cierto es que en términos de los artículos 1o. y 17 de la Constitución, en relación con el diverso 189 de la Ley de Amparo, se dé preferencia al estudio de cuestiones de fondo, toda vez que no existen pruebas que demuestren el delito por el que se les acusó y condenó, además que fueron torturados y no tuvieron condiciones de defensa.

- Por ello, la solución no sería la reposición del procedimiento, aunado a las condiciones viciadas sobre su caso en el Estado de Tabasco, sino que piden se les conceda el amparo liso y llano, de modo que sean absueltos y restituidos en la violación de sus derechos humanos.

V. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO

53. Una vez que acreditada la existencia de la sentencia definitiva de condena reclamada (párrafos 48 y 49), es necesario analizar la procedencia del amparo directo. Al respecto, conviene adelantar que, a juicio de este Tribunal Pleno, la demanda satisface todos los requisitos necesarios para afirmar que el juicio de amparo directo promovido contra la sentencia definitiva es procedente, en términos de lo dispuesto en el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.¹⁴

¹⁴ Ley de Amparo.

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito."



54. En primer orden, se verifica la existencia de una afectación directa a la esfera jurídica de los quejosos, pues se impugna una sentencia de apelación que incuestionablemente les perjudica por el impacto que produce en su libertad personal. La sentencia reclamada modificó la sentencia de origen en cuanto a la individualización de la pena y ésta es la determinación final que los quejosos están vinculados a cumplir en este momento.

55. Específicamente, como ya se ha narrado en los antecedentes, los sentenciados inicialmente recibieron, entre otras penas, prisión de tres años y seis meses. Además, el tribunal de juicio oral concedió los substitutivos de tratamiento en libertad o semilibertad, en términos del artículo 70, fracción I, del Código Penal Federal.

56. Con motivo de su impugnación por parte de la fiscalía se revisó esa penalidad en la resolución de apelación. Entonces les fue impuesta una pena de cincuenta años de prisión. Además, el tribunal de apelación estimó que –contrario a lo resuelto por el tribunal de juicio oral– no operaba ningún substitutivo de la pena en favor de los quejosos, según lo previsto por el artículo 19 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

57. Consecuentemente, la sentencia hoy reclamada ha tenido por efecto modificar directamente la situación jurídica de los quejosos, al ser la primera resolución que los condena a la pena definitiva que hoy compurgan. Además, en sus conceptos de violación, ellos incluyen razonamientos dirigidos a combatir la validez de la resolución recaída al recurso de apelación, pues –en esencia– les parece que el tribunal que conoció de la misma incorrectamente suplió la deficiencia de la queja en favor del Ministerio Público a la hora de determinar el *quantum* de la pena.

58. Por ende, no hay duda de que el acto reclamado, la sentencia definitiva, ha producido el tipo de afectación jurídica que basta para promover el juicio de amparo.

Materia del juicio de amparo

59. Ahora bien, una cuestión distinta a la procedencia del juicio de amparo es si la demanda plantea cuestiones no susceptibles de ser atacadas en este



amparo directo; es decir, cuestiones específicas cuyo estudio pudiera resultar improcedente en términos de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley de Amparo, y que, por tanto, no pudieran formar parte de la materia de este asunto.

60. Esta pregunta es pertinente –y debe ser examinada de oficio– porque las particularidades que dan origen a la secuela procesal del caso requieren hacer algunas aclaraciones. El hecho específico que genera esta duda es que el defensor de los hoy quejosos decidió no promover el recurso de apelación previsto como recurso ordinario en el Código Nacional de Procedimientos Penales para atacar la sentencia definitiva de primera instancia dictada por el tribunal de juicio oral.¹⁵

61. Es sólo hasta ahora que se combaten, vía amparo directo, aspectos ocurridos en esta etapa, atinentes a la valoración probatoria, y que se tuvieron como cuestiones no controvertidas en la sentencia de segunda instancia.

62. En particular, los quejosos combaten la incorrecta valoración del material probatorio; pero también consideran que este error es fruto de diversas violaciones cometidas en la etapa de juicio oral, tales como, la sistemática supresión de la queja en favor del órgano de la acusación, la reversión de la carga de la prueba en su contra y la limitación al ejercicio de la defensa.

63. De este modo, surge la pregunta de si ha precluido la posibilidad de hacer valer alegatos sobre violaciones a los derechos humanos cometidos en el dictado de la sentencia de primera instancia, o bien, de violaciones procesales que hubiesen tenido trascendencia en ese fallo.

64. Es imperativo resolver esta duda porque existe una jurisprudencia de Primera Sala (emitida en la Novena Época y basada en la Ley de Amparo derogada) según la cual, el amparo directo promovido por el sentenciado debe constreñirse al análisis sobre individualización de la pena, cuando el Ministerio Público es el único apelante y su recurso se limita a aspectos relacionados con el *quantum* de la pena. Su rubro señala: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SEN-

¹⁵ Específicamente, este recurso está regulado en los artículos 468 a 484 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



TENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE."¹⁶

65. Pues bien, desde ahora conviene adelantar que, a juicio de este Tribunal Pleno, los conceptos de violación dirigidos a atacar violaciones cometidas en la audiencia de juicio oral sí admiten ser analizados en el amparo directo promovido por los quejosos sentenciados, pese a que no agotaron el recurso de apelación.

66. Para explicar esta conclusión, primero vale la pena recordar brevemente los antecedentes procesales que dan origen a esta situación. Posteriormente, desarrollaremos por qué la naturaleza del recurso de apelación, tal como se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, permite concluir que –en un supuesto este, en el cual el Ministerio Público es el único apelante y la sentencia de segunda instancia genera un perjuicio material en la esfera jurídica de la parte inculpada– no existen limitaciones materiales para que ella, en su demanda de amparo, pueda plantear violaciones de derechos humanos ocurridas o culminadas en la etapa de juicio oral.

67. Esto obedece, esencialmente, a que no es posible desconocer las diversas reformas constitucionales y legales sobre derechos humanos y, específicamente, en materia penal, que han ocurrido desde la publicación de la citada jurisprudencia 1a./J. 110/2010. Tales cambios nos imponen una aproximación distinta, más cercana al ideal de acceso a la justicia a favor de quien es considerado un sujeto procesal vulnerable: la persona penalmente sentenciada.

Veamos con detalle.

¹⁶ Tesis 1a./J. 110/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11.



68. Como se ha explicado, los imputados fueron sentenciados en primera instancia por el delito de secuestro agravado en grado de tentativa y les fue impuesta una pena de tres años, seis meses de prisión y doscientos días de multa, equivalentes a la cantidad de trece mil doscientos noventa pesos. También fueron condenados al pago de la reparación de daño en forma genérica, y se les concedió el sustituto de tratamiento en libertad o semilibertad, establecido en la fracción I del artículo 70 del Código Penal Federal. Esta pena privativa de la libertad de tres años y seis meses empezó a contar –según lo ordenado por la propia autoridad responsable– a partir del 8 de junio de 2017, fecha en que los quejosos fueron detenidos por virtud del proceso que dio lugar a la sentencia reclamada. De este modo, los quejosos llevaban compurgando al menos un año y treses de su sentencia para cuando se dictó la sentencia de primera instancia (diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho).

69. La defensa decidió no apelar la sentencia de primera instancia (probablemente debido a esta circunstancia)¹⁷ y, en cambio, quien sí acudió a reclamar el fallo fue la fiscal del Ministerio Público, adscrita a la Fiscalía para el Combate al Secuestro y Extorsión.

70. En sus agravios, la Fiscalía expuso consideraciones principalmente destinadas a inconformarse con el *quantum* de la pena impuesto por el tribunal de juicio oral. A su consideración, la pena de 3 años y 6 meses impuesta era incompatible con las penalidades previstas en los artículos 9, fracción I, inciso a) y 10, fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, y con los diversos 25, último párrafo¹⁸ y 63¹⁹ del Código Penal Federal.

¹⁷ En el expediente consta que los ahora quejosos, asesorados durante el proceso ordinario por el mismo equipo de defensa (integrado por los licenciados ***** y *****), no promovieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y que tampoco se adhirieron al recurso sí promovido por la Fiscalía. En cambio, lo que dicha defensa hizo fue promover un escrito de contestación de agravios en el que manifestó su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios. (hoja 250 del expediente relativo al toca penal).

¹⁸ "Artículo 25. La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva. La medida cautelar de prisión preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta, así como de las que pudieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea. El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 60 años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes."

¹⁹ "Artículo 63. Al responsable de tentativa punible se le aplicará a juicio del Juez y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos 12 y 52, hasta las dos terceras partes de la sanción



71. El tribunal de apelación concedió razón a la Fiscalía en varios de sus agravios. Por ese motivo, decidió modificar la sentencia e imponer la pena de prisión de 50 años.

72. Este énfasis en la impugnación de la Fiscalía explica por qué buena parte de la sentencia de apelación versa sobre el *quantum* de la pena; sin embargo, ese no fue el único tema analizado. Vale la pena destacar que uno de los agravios de la fiscalía (el primero, incluso) estuvo destinado a combatir lo que consideró "un intento" por reponer el procedimiento ante la supuesta violación al principio de inmediación. Esto, en virtud de que, durante el curso del procedimiento, uno de los Jueces integrantes del tribunal de juicio oral había sido sustituido por una Jueza, que además fue la relatora de la sentencia de condena.

73. Pues bien, puesto el problema en el contexto fáctico que le da origen, la pregunta que ahora debemos contestar es si el hecho de que la defensa haya omitido promover el recurso de apelación previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales genera una especie de consentimiento o preclusión en el juicio de amparo directo que le impida cuestionar aquellas violaciones que, según alega, ocurrieron en el juicio oral.

74. La duda surge debido a que el artículo 61, fracción XVIII,²⁰ prevé que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones de tribunales que aún

que se le debiera imponer de haberse consumado el delito que quiso realizar, salvo disposición en contrario.

"En los casos de tentativa en que no fuere posible determinar el daño que se pretendió causar, cuando éste fuera determinante para la correcta adecuación típica, se aplicará hasta la mitad de la sanción señalada en el párrafo anterior.

"En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado."

²⁰ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política



admitan ser combatidas mediante algún recurso ordinario o medio de defensa previsto en ley. Hasta ahora se ha entendido que, por virtud de esta regla, la falta de agotamiento de dicho recurso ordinario genera un consentimiento o preclusión de las violaciones cometidas en primera instancia.

75. Sin embargo, la respuesta de este Pleno es que –en un escenario procesal como el que ocurrió en este caso– tal condición de consentimiento *no* se actualiza. La razón central es que, como explicaremos a continuación, el recurso de apelación previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales está llamado a cumplir con todos los estándares constitucionales y convencionales de un recurso efectivo. Bajo esta lógica, su regulación se caracteriza por facultar al tribunal de casación a supervisar oficiosamente la existencia de cualquier acto violatorio de los derechos humanos de la persona sentenciada, incluso cuando es sólo la fiscalía quien ha promovido dicho recurso ordinario.

76. El texto literal del artículo 461 de dicho ordenamiento –que regula la materia del recurso– se encarga de dejar claro que el tribunal de alzada tiene la obligación de suplir la deficiencia de la queja en favor del imputado. Su texto señala que:

"Artículo 461. Alcance del recurso.

"El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la

de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso."



decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, **a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado**. En caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución.

"Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."

77. De igual forma, el artículo 481 del mismo Código Nacional, que se refiere en específico al recurso de apelación, nos dice que el tribunal de alzada siempre puede hacer valer e incluso reparar de oficio las violaciones a los derechos humanos a favor del sentenciado.

"Artículo 481. Materia del recurso.

"Interpuesto el recurso de apelación por violaciones graves al debido proceso, no podrán invocarse nuevas causales de reposición del procedimiento; sin embargo, el tribunal de alzada podrá hacer valer y reparar de oficio, a favor del sentenciado, las violaciones a sus derechos fundamentales."

78. De este modo, en aquellos supuestos que justifican la detección oficiosa de violaciones a derechos humanos, la litis o materia del recurso de apelación no se encuentra restringida por los alegatos de quien lo promueve. El alcance del recurso, por disposición legal expresa, siempre exige la verificación de tales violaciones. Por supuesto, la pretensión constitucional de estas normas es lograr procesos y sentencias penales libres de cualquier vicio que pudiera mermar su validez y legitimidad.

79. Consecuentemente, si la materia del recurso de apelación no se constrañe a los planteamientos hechos valer por su promovente, es válido asumir (por razones equivalentes) que tampoco es posible ceñir la materia del juicio de amparo que se promueve en contra de la resolución de segunda instancia. En otras palabras, dado que el recurso de apelación siempre puede analizar violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio del sentenciado en primera instan-



cia, la lógica indica que esas cuestiones también son atendibles en el juicio de amparo directo que se promueve en contra de la resolución de segunda instancia.

80. Esto quiere decir que la omisión del tribunal de casación de pronunciarse sobre violaciones a derechos humanos del sentenciado –y que debían ser detectadas de oficio por virtud de la figura de suplencia de la queja– es un alegato que puede hacerse valer en amparo directo, incluso cuando la parte sentenciada en primera instancia no agotó el recurso de apelación.

81. En efecto, la naturaleza del recurso de apelación previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales –y la consecuente obligación de suplir la deficiencia de la queja en favor del inculpado ante la violación de sus derechos humanos– nos obliga a considerar que, aun cuando el inculpado no agota el recurso de apelación, pero su contraparte sí lo hace (y esto genera una sentencia que le causa perjuicio real y material), no cabe hablar de consentimiento de esas violaciones a los derechos humanos cometidos en primera instancia. Ellas siempre son susceptibles de impugnación en el juicio de amparo directo.

82. Este entendimiento sobre la naturaleza del recurso de apelación coincide con el de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a de rubro: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO."²¹ En la justificación de este asunto, la Primera Sala concluyó que, en definitiva, el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado.

83. En particular, la Sala consideró que esta conclusión se desprende de la obligación a cargo del tribunal casación de reparar violaciones a los derechos humanos, la cual implica que dicho órgano sólo debe pronunciarse sobre las

²¹ Sus datos de localización son: Registro digital: 2019737. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional, penal. Tesis: Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 732.



mismas si de hecho las detecta. Y esto constituye una importante diferencia con respecto al entendimiento de la suplencia de la queja en el sistema mixto.

84. Ahora, a juicio de este Pleno, dicha interpretación también se complementa con lo dispuesto en el artículo 482, fracción I, del mismo código, el cual dispone que será una causa de reposición cuando en la tramitación de la audiencia del juicio oral o en el dictado de la sentencia se hubieran infringido derechos fundamentales asegurados por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados; precepto que nuevamente vincula a los órganos que conocen de la apelación a vigilar que no se produzcan infracciones a los derechos humanos de las personas imputadas.²²

85. Pues bien, estas reglas de amplia suplencia de la queja en favor del inculpado no se reducen a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales; por supuesto, tienen su reflejo (y una larga construcción jurisprudencial) en materia de amparo.

86. Como esta Suprema Corte ha reconocido en su actuar habitual y su desarrollo jurisprudencial, en materia penal, la figura de la suplencia de la queja a favor del imputado es tan extensa que llega al extremo de permitir el análisis de violaciones a los derechos humanos, aún ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. Así es como el artículo 79, fracción, III, inciso a),²³ de la Ley de Amparo ha sido interpretado reiteradamente.²⁴ Y, anteriormente, con la Ley

²² "Artículo 482. Causas de reposición

"Habrà lugar a la reposición del procedimiento por alguna de las causas siguientes:

"I. Cuando en la tramitación de la audiencia de juicio oral o en el dictado de la sentencia se hubieren infringido derechos fundamentales asegurados por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los Tratados."

²³ "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado."

²⁴ Para confirmar este punto, basta con citar como ejemplo un precedente reciente de la Primera Sala. En la jurisprudencia 1a./J. 1/2022 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA EN AUSENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO PENAL. CUANDO EL QUEJOSO ES EL INCULPADO, OPERA TAMBIÉN RESPECTO DE CUESTIONES DE PROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.", se partió de la premisa de que la norma faculta al órgano jurisdiccional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en diversos supuestos e, incluso, de manera total ante la falta de expresión de éstos.



de Amparo abrogada, ocurría lo mismo: la persona sentenciada siempre ha sido considerada un sujeto vulnerable, en cuyo beneficio se activan una serie de protecciones reforzadas durante la tramitación del juicio de amparo. Así, si un juzgador advierte violaciones a sus derechos humanos, es su obligación revisar la cuestión y, en su caso, conceder la protección constitucional. El contenido de la demanda de amparo (sus posibles deficiencias y limitaciones) jamás han limitado aquello que puede ser materia del juicio.

87. Ahora bien, para este Pleno es notable que, en el caso concreto, la amplitud de la materia del recurso de apelación incluso resultó clara para la autoridad responsable (tribunal de casación), pues en una parte de su sentencia señaló explícitamente que consideraba su obligación suplir la deficiencia de la queja a favor del imputado en caso de advertir una violación a sus derechos humanos. Y no sólo eso, incluso se pronunció en el sentido de que no se violó el principio de inmediación por el hecho de que una de las Juezas integrantes del juicio oral hubiera sido sustituida durante el juicio.

88. El tribunal de apelación analizó los agravios de la fiscalía recurrente y, para ello, destacó que el estudio se limitaría a la individualización de la pena, la cual fue recurrido por la fiscalía; dijo que no se extendería a cuestiones no planteadas por el recurrente, salvo que se presentaran violaciones a los derechos fundamentales.

89. En efecto, en la página 357 de la sentencia, al precisar el alcance de la materia de la apelación, el tribunal de apelación consideró lo siguiente:

"... es necesario puntualizar, que en la materia de estudio de la presente resolución únicamente versará sobre lo concerniente a la individualización de la pena, aspecto sobre el cual expresó sus agravios la Fiscalía, en su escrito de veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho, dado que en términos del numeral 461, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos, este tribunal sólo puede efectuar pronunciamiento respecto a los agravios formulados ya que está impedido para examinar las cuestiones no planteadas, salvo el caso de que se presenten violaciones a derechos fundamentales; porque la indicada ley procedimental es por demás clara en establecer el estudio de estricto derecho y únicamente analizar el recurso con sustento en lo que exponga el recurrente en sus agravios;



y, en todo caso, el estudio oficioso de la acreditación del delito, la responsabilidad penal, e incluso de la individualización de la pena, en una interpretación pro persona, está reservado a aquellos que sean integrantes de grupos considerados como vulnerables, que no es el caso del fiscal del Ministerio Público."

90. Como se puede ver, el mismo órgano de apelación consideró que, en términos del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debía centrarse en los agravios de la parte apelante (la Fiscalía), pero que, en caso de identificar una violación a los derechos humanos del inculpado, definitivamente debía pronunciarse sobre eso.

91. Así, para este Pleno no queda duda de que si, en el caso, el órgano de apelación identificaba alguna violación de derechos humanos cometida en perjuicio de los imputados, no sólo podía, sino que debía suplir la deficiencia. Es decir, dicho órgano tenía el deber de detectar violaciones de este tipo y el incumplimiento de éste era algo susceptible de ser combatido en juicio de amparo directo.

92. Al final, en el caso, el criterio de dicho órgano de alzada fue que no se había cometido violación alguna al debido proceso que ameritara ese análisis oficioso. Pero lo importante es que el tribunal de apelación partió de la premisa de que la litis estaba sólo en principio limitada a lo planteado por la Fiscalía, pues siempre cabía la posibilidad de advertir oficiosamente violaciones a los derechos humanos de los inculpados. Incluso, dicho órgano tuvo que decir expresamente que, en el caso, no advertía violación alguna al debido proceso.²⁵

93. Además, como ya apuntamos anteriormente, uno de los agravios de la fiscalía estuvo destinado a combatir lo que consideró un intento por reponer el procedimiento ante la supuesta violación al principio de inmediación por cambio de juzgador.²⁶ Esto demuestra que también la Fiscalía estaba consciente de que el tribunal de apelación contaba con atribuciones para hacer una revisión oficiosa

²⁵ Ver hoja 33 de la sentencia de apelación.

²⁶ Al respecto, el tribunal de apelación resolvió en el sentido de que dicho agravio era inoperante, pues el juicio no había sido repuesto. Y consideró que a él no le correspondía decidir sobre tal cuestión si no advertía una violación al debido proceso (hoja 32 de la sentencia).



de cualquier violación procesal, con independencia de si los sentenciados la habían planteado o no.

94. Así, esa premisa (según la cual el recurso de apelación no sólo puede, sino que debe incluir el análisis oficioso de violaciones a derechos humanos en perjuicio del inculpado) nos permite justificar por qué la litis de un amparo directo –promovido contra la sentencia de apelación– nunca puede entenderse como cerrada o restringida.

95. Esta conclusión es sumamente relevante, pues explica por qué se han superado las condiciones que permitieron a la Primera Sala afirmar un criterio que validaba una litis cerrada precisamente para el supuesto en que el Ministerio Público era el único apelante.

96. En efecto, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010,²⁷ aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil diez, dicho órgano sostuvo que –de acuerdo con la naturaleza del recurso

²⁷ Tesis 1a./J. 110/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, de rubro y texto: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE. De los artículos 364 y 415 de los Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, respectivamente, se advierte que la segunda instancia se abre a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios expresados por el promovente al interponer el recurso de apelación. En consecuencia, si únicamente el Ministerio Público se inconforma a través de dicho recurso respecto de la modificación de la pena o de la concesión del beneficio de la condena condicional, la Sala incrementa aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promueve juicio de amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado. Lo anterior, en virtud de que la litis en el juicio de garantías se concreta exclusivamente a los agravios planteados por la representación social, pues al ordenarse el análisis de los aspectos mencionados se estaría realizando una revisión oficiosa no permitida." "Contradicción de tesis 444/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 27 de octubre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras."



de apelación regulado en los artículos 364 y 415 del entonces vigente Código de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal– si únicamente el Ministerio Público se inconformaba a través de dicho recurso respecto de la modificación de la pena o la concesión del beneficio de la condena condicional, la Sala incrementa aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promovía el juicio de amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso, entonces el Tribunal Colegiado de Circuito no podía conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analizara los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado.

97. Pues bien, resulta de crucial importancia valorar que ese criterio fue emitido antes de las reformas constitucionales y legales de 2011 –estructurales en materia de derechos humanos y amparo– que maximizan las condiciones de acceso a la justicia a través de recursos que deben ser interpretados siempre con miras a buscar efectividad. Dicho criterio también se emitió antes de la plena entrada en vigor del sistema acusatorio, inaugurado por la reforma penal constitucional de 2008 y, por supuesto, antes de la emisión de un Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable para toda la república, que específicamente regula el alcance del recurso de apelación.

98. Desde este punto de vista, dicha jurisprudencia parte de premisas sobre la naturaleza del juicio de amparo en material penal que ya han quedado superadas tanto por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, como por una total reconfiguración de la naturaleza del recurso de apelación en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que (como hemos reiterado) aspira a convertirlo en un genuino instrumento de acceso a la justicia.

99. En suma, con motivo de estos cambios –y, en particular, con la introducción de un modelo penal acusatorio– estamos frente innovaciones que la Primera Sala simplemente no pudo prever cuando aprobó la jurisprudencia 1a./J. 110/2010.

100. En ese sentido, cobra aplicación lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del decreto de entrada en vigor de la Ley de Amparo y según el cual, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior sólo continua en vigor en lo que



no se le oponga.²⁸ Así, es claro que no se actualizan las condiciones de vigencia de la jurisprudencia 1a./J. 110/2010.

101. Por estas razones, la materia de análisis de este amparo no puede quedar limitada por los agravios planteados por la fiscalía, pese a ser el único sujeto procesal que instó el recurso de apelación.

102. Además, a juicio de este Pleno, resultaría contrario al derecho de acceso a la justicia afirmar que las personas sentenciadas deben perder la oportunidad de combatir las violaciones a derechos humanos cometidas en primera instancia, sólo por no haber promovido el recurso de apelación en su contra; sobre todo si la resolución que recae a medio de impugnación tiene por válidas algunas de sus premisas y eso genera una afectación real y material en su esfera jurídica.

103. La justificación que subyace a esta lógica es la siguiente: por la complejidad propia de los asuntos penales –que en su mayoría involucran a personas privadas de su libertad– es razonable considerar que su estrategia de defensa pueda optar por renunciar a un medio de defensa bajo la legítima expectativa de acceder a la libertad más pronto que el trámite y resolución del recurso.

104. Bajo esa lógica, cabe considerar la razonable variedad de estrategias que válidamente caben en la ruta de un litigio penal, y que justifican atenuar el nivel de exigencia que se espera de la actividad procesal hecha valer en favor de la persona penalmente sentenciada. Es decir, debemos partir de la premisa de que no siempre resulta acertado esperar un impulso procesal inmediatamente reactivo por parte de quien ha recibido una sentencia de esta naturaleza, pues debido a la diversidad de matices y particularidades que naturalmente se pueden suscitar en cada proceso penal, tal exigencia impondría una exigencia desmedida, que podría resultar en promociones infructuosas u onerosas para el sentenciado, o incluso generadoras de una innecesaria sobrecarga en el aparato de justicia penal.

²⁸ "SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."



105. Consecuentemente, el hecho de que la parte quejosa (penalmente sentenciada) omita promover el recurso de apelación no puede considerarse como un consentimiento implícito de las violaciones a derechos humanos surgidas en primera instancia. La posibilidad de plantearlas en amparo directo contra la sentencia definitiva no precluye.

106. Esta lectura es consistente con otros precedentes en los que este Pleno ha analizado el nivel de exigencia aplicable tratándose de amparos (y sus recursos) derivados de una secuela procesal penal. Efectivamente, en otros asuntos hemos tenido oportunidad de explicar por qué, al interpretar los requisitos procesales aplicables a las personas penalmente procesadas o sentenciadas, se justifica partir de la premisa según la cual su posición ante el orden jurídico simplemente no es igual a la de otros sujetos procesales que interactúan en la misma materia penal o en otras materias.

107. Concretamente, en los amparos en revisión 540 y 541,²⁹ ambos de 2021, este Tribunal Pleno analizó el estándar aplicable a las cargas procesales de las personas inculpadas en el juicio de amparo.

108. La necesidad de este análisis surgió a propósito de la falta de promoción de un recurso de revisión principal por parte de la defensa de las inculpadas contra una concesión de amparo parcialmente favorable. Básicamente, se consideró que la presentación de una revisión adhesiva generaba la posibilidad de una litis tan abierta como la que permite la revisión principal, precisamente por la particular posición de desventaja que es característica de las personas sujetas a un proceso penal. El Pleno justificó esta posición bajo consideraciones que ahora

²⁹ Ambos asuntos fueron resueltos el 28 de marzo de 2022. En lo que concierne al punto relativo a la naturaleza de la revisión adhesiva (que es lo que nos interesa) se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interrupción de la tesis jurisprudencial P./J. 28/2013 (10a.), Esquivel Mossa con precisiones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de la metodología, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, respecto del apartado VII, relativo a la determinación sobre los alcances del recurso principal y el recurso de revisión adhesiva planteados. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



resultan enteramente aplicables, incluso por mayoría de razón. Por su importancia vale la pena citarlas literalmente:

"La persona imputada de un delito se encuentra en una posición de vulnerabilidad, al enfrentarse y defenderse del poder punitivo del Estado, que es aquel respecto del cual se activan garantías y derechos de una manera reforzada. De ahí que el imputado disfrute de algunas prerrogativas procesales no extendidas aritméticamente a la víctima. Esta diferencia razonable de cargas y oportunidades procesales ha tenido una traducción en el diseño de la revisión en el juicio de amparo: mientras que la persona imputada, como quejosa, cuenta con amplia suplencia de la queja, a la persona ofendida o víctima, como parte tercera interesada, le es aplicable un estándar de revisión de estricto derecho.

"Así, tanto el Pleno como la Primera Sala (por ser la especializada en la materia) han dejado claro, a través de sus precedentes, por qué las personas imputadas se encuentran en una peculiar condición de vulnerabilidad con respecto al poder punitivo del Estado y, sobre todo, por qué el reconocimiento de esta premisa no va en detrimento de los derechos de la víctima.

"Es natural que la persona sujeta al *ius puniendi* se encuentre en la necesidad de acudir al juicio de amparo para combatir una decisión que le afecte a pesar de que ella haya sido resultante de la actividad procesal de su contraparte. De este modo, puede hacer valer pretensiones no planteadas en esa oportunidad procesal previa que su contraparte sí instó. Esta conclusión resulta respetuosa de una igualdad procesal sensible a la innegable condición de quien debe enfrentar a la maquinaria punitiva para defender su inocencia.

"Las cargas procesales que se colocan a las personas imputadas no pueden ser tan estrictas como lo son para otros sujetos procesales y en otras materias. Su especial condición de desventaja obliga a atemperar el nivel de exigencia inherente a esas exigencias que legítimamente pueden imponerse tratándose de juicios entablados entre particulares, siempre que se presenten condiciones de ostensible simetría.

"De este modo, la estrategia de defensa diseñada para demostrar la inocencia de cualquier persona imputada no puede regirse por un estándar despro-



porcionadamente severo, ni ser indiferente a lo que está en juego en la mayoría de los casos penales, la libertad misma.

"Así, resultaría inadmisibles exigir que las personas penalmente imputadas (o su defensa) impugnen, automática e indefectiblemente, *cualquier* resolución que les sea parcialmente favorable. Esa carga es excesiva cuando, como ocurre con frecuencia, existe un abanico de posibles estrategias de defensa igualmente razonables. Si la persona imputada y su defensa optan por no promover un recurso, pero después lo hace su contraparte (el Ministerio Público o la víctima), es legítimo que esta nueva oportunidad procesal abra la posibilidad de reexaminar los fundamentos de lo decidido y, por tanto, que la persona inculpada esté en condiciones de cuestionar sus méritos en los términos más amplios.

"En materia penal, insistimos, las limitaciones que impone una concepción formal de la igualdad procesal no abonan en la pronta y efectiva resolución de los conflictos. En este ámbito, el justo equilibrio es aquel capaz de ponderar las diferencias materiales con las que los sujetos procesales ingresan al terreno de juicio. Es cierto que el debido proceso otorga garantías reforzadas a la parte más débil, pero esta protección siempre resulta en beneficio de todos los sujetos procesales (víctimas e inculpados), pues ésta es la única vía para evitar la condena de una persona inocente y, por ende, también la única ruta que nuestro orden constitucional reconoce como legítima para conocer la verdad, que es, por supuesto, el objetivo último al que aspira la víctima."

109. Estas consideraciones han quedado reflejadas en la tesis aislada de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. LA PERSONA IMPUTADA, CON EL CARÁCTER DE QUEJOSA, PUEDE INTRODUCIR VÁLIDAMENTE EN DICHO RECURSO ARGUMENTOS DIRIGIDOS A BUSCAR UN MAYOR BENEFICIO, A PESAR DE NO HABER PROMOVIDO LA REVISIÓN PRINCIPAL PARA ATACAR LA SENTENCIA QUE LE FUE FAVORABLE POR VICIOS FORMALES."³⁰

³⁰ Sus datos de localización son: Registro digital: 2025529. Instancia: Pleno. Undécima Época. Materias común. Tesis: P. I/2022 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 1101, Tipo: aislada.



110. Pues bien, todo lo anterior confirma la conclusión ya explicada párrafos atrás: resulta inadmisibles considerar que la persona sentenciada –que acude al amparo para combatir una resolución de apelación instada por su contraparte– ha consentido cualquier violación cometida en primera instancia y no hecha valer en la sentencia definitiva de apelación.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

111. Establecida la materia que se someterá a examen constitucional, es necesario adelantar que, a juicio de este Tribunal Pleno, este asunto se caracteriza por presentar múltiples vicios de debido proceso, todos derivados de una violación fundamental al principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio. Así, resulta fundado lo argumentado por la defensa en el sentido de que, durante el desahogo de la audiencia de juicio oral, se concedió una ventaja indebida a la fiscalía, supliéndole la deficiencia de la queja y otorgando un peso preponderante e injustificado a sus pruebas y su teoría del caso. Con ello, se puso a la defensa en clara desventaja para demostrar, como fue su intención, la inocencia de los hoy quejosos.

112. Además, desde ahora conviene hacer una precisión metodológica de la mayor relevancia: esta violación es tan fundamental –porque afecta todos los principios más básicos de un sistema acusatorio– que resulta fundada y suficiente para conceder el amparo liso y llano a los quejosos. Así, en aplicación de la metodología que exige el principio de mayor beneficio en amparo, debemos estudiar este tema en primer y último orden.³¹ Esto excluye la necesidad de estu-

³¹ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 3/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 5, de rubro y texto: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia



diar alegatos sobre otras violaciones (como la que se alega sobre el principio de inmediación por cambio de Juez, entre otras), que bien podrían resultar fundados, pero cuyo estudio no necesariamente lograría el mayor beneficio esperado por los quejosos y que, en cambio, sí se logra con el estudio de una violación de primer orden, como la que atañe al principio de presunción de inocencia.

113. Para justificar esta conclusión, dividiremos este estudio en dos apartados. El primero concierne al parámetro de control de regularidad constitucional aplicable para la presunción de inocencia. Dado que no es la primera vez que este Tribunal Pleno se pronuncia sobre el alcance de este principio, debemos retomar la línea jurisprudencial de otros precedentes, para (a partir de ahí) hacer las distinciones conducentes al análisis del caso que nos ocupa. En el segundo apartado, utilizaremos ese estándar para, a partir del caso concreto, evaluar críticamente las fallas en el razonamiento probatorio en la resolución del tribunal de juicio oral.

A. Parámetro de control constitucional: principio de presunción de inocencia y estándar probatorio.

114. En primer orden, es necesario que nos detengamos para recordar cuál es el parámetro de control de regularidad constitucional aplicable para la presunción de inocencia, específicamente en su vertiente de estándar probatorio. Esta

en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional." Artículo 189 de la Ley de Amparo:

"El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso.

"En los asuntos del orden penal, cuando se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse la extinción de la acción persecutoria o la inocencia del quejoso, se le dará preferencia al estudio de aquellas aún de oficio."



Suprema Corte ya cuenta con una doctrina base, desarrollada en varios precedentes, y a partir de la cual debemos someter a examen el desarrollo probatorio conducido por el tribunal de juicio oral. Cabe mencionar que esta doctrina ya dialoga con los precedentes más relevantes del sistema interamericano, e incorpora y hace suya la *ratio decidendi* que deriva de los mismos.

El asunto que nos ocupa es idóneo para reiterarla y reforzarla.

Evolución jurisprudencial

115. La línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de presunción de inocencia tiene un largo recorrido.

116. Antes de la reforma de 18 de junio de 2008, la Constitución no reconocía expresamente el principio de presunción de inocencia. No obstante, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1293/2000, en sesión de 15 de agosto de 2002,³² interpretó que éste se contenía, de manera implícita, en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Carta Magna, pues derivaba de los principios de debido proceso legal y acusatorio. De este precedente surgió la tesis:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para des-

³² Amparo en revisión 1293/2000. Sesión de 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores.



virtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que 'la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público'; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole 'buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos'. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado."³³

117. La reforma constitucional de junio de 2008 introdujo este principio de manera explícita en su artículo 20, apartado B, lo que puede considerarse un parteaguas que nos sirve como punto de partida para mencionar los precedentes más destacables. De esto partió la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 2087/2011, en sesión de 26 de octubre de 2011³⁴ y del cual surgió la tesis de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS

³³ Sus datos de localización son: tesis del Pleno P. XXXVI/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14.

³⁴ Amparo directo en revisión 2087/2011. 26 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.³⁵

118. Al resolver el amparo en revisión 624/2008,³⁶ la Primera Sala dio cuenta de su elevación a rango constitucional³⁷ y de su reconocimiento por diversos

³⁵ Tesis 1a. I/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2917.

³⁶ Amparo en revisión 624/2008. 29 de octubre de 2008. Mayoría de tres votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza (ponente) y Olga Sánchez Cordero. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y presidente Sergio A. Valls Hernández, quienes formularán voto particular. Secretario: Roberto Ávila Ornelas.

³⁷ En esta oportunidad, la Sala recordó que ya había reconocido que el principio de encontraba implícitamente protegido en la Constitución desde su texto anterior a la reforma penal de junio de 2008. Ese criterio estaba reflejado en la tesis 1a. LXXIV/2005 de rubro: "PRINCIPIO *IN DUBIO PRO REO*. ESTÁ PREVISTO IMPLÍCITAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero, y 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deriva el principio de presunción de inocencia, y de esta inferencia, relacionada con los artículos 17, segundo párrafo, y 23 del citado ordenamiento, se concluye la existencia del principio *in dubio pro reo*, el cual goza de jerarquía constitucional. En ese tenor, conforme al principio constitucional de presunción de inocencia, cuando se imputa al justiciable la comisión de un delito, éste no tiene la carga probatoria respecto de su inocencia, pues es el Estado quien debe probar los elementos constitutivos del delito y la responsabilidad del imputado. Ahora bien, el artículo 17, segundo párrafo, constitucional previene que la justicia que imparte el Estado debe ser completa, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, el referido artículo 23, in fine, proscribire la absolución de la instancia, es decir, absolver temporalmente al reo en una causa criminal cuando los elementos probatorios aportados por la parte acusadora durante el juicio no resultan suficientes para acreditar su culpabilidad; por lo que la absolución debe ser permanente y no provisoría, además de que el propio artículo 23 previene que no es lícito juzgar dos veces a alguien por el mismo delito (principio de *non bis in idem*). En este orden, si en un juicio penal el Estado no logra demostrar la responsabilidad criminal, el juzgador está obligado a dictar una sentencia en la que se ocupe de todas las cuestiones planteadas (artículo 17, segundo párrafo), y como ante la insuficiencia probatoria le está vedado postergar la resolución definitiva absolviendo de la instancia –esto es, suspendiendo el juicio hasta un mejor momento–, necesariamente tendrá que absolver al procesado, para que una vez precluidos los términos legales de impugnación o agotados los recursos procedentes, tal decisión adquiera la calidad de cosa juzgada (artículo 23)."

Además, se apoya en la tesis 2a. XXXV/2007 de rubro y texto: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general,



instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, mencionó que su alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales. De acuerdo con este precedente, el principio de presunción de inocencia exige que, para imponer una sanción, es indispensable la certeza de la culpabilidad, pues ante la duda de su existencia o inexistencia, no hay justificación para imponer la sanción.

119. Posteriormente, al resolver el amparo directo en revisión 715/2010,³⁸ la Primera Sala retomó algunas ideas esenciales de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sostuvo que el principio de presunción de inocencia se trata de un eje rector del proceso que busca evitar juicios anticipados y que exige una sentencia fundada y congruente. Aquí la Sala introdujo la idea de que la construcción de la prueba indiciaria puede desvirtuar válidamente la presunción de inocencia, pero (para ello) la conclusión debe estructurarse más allá de toda duda razonable.

120. A continuación, destaca el primer precedente que construyó las bases de la doctrina que hoy opera: el amparo en revisión 466/2011.³⁹ Aunque este

cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de 'no autor o no participe' en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia."

³⁸ Amparo directo en revisión 715/2010, resuelto el 29 de junio de 2011. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra del emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

³⁹ Amparo en revisión 466/2011, resuelto el 9 de noviembre de 2011. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Ausente Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.



asunto se generó en el contexto del derecho administrativo sancionador, ofreció a la Primera Sala la oportunidad de hacer las primeras distinciones relevantes sobre la naturaleza de este principio. Aquí se sostuvo que la presunción de inocencia es un derecho que podría calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con garantías encaminadas a disciplinar distintos aspectos del proceso penal. Así, en la dimensión procesal de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos cuatro vertientes del derecho: (1) como principio informador del proceso penal; (2) como regla de trato procesal; (3) como regla probatoria; y, (4) como estándar probatorio o regla de juicio.

1) Principio informador. Constituye una directriz tanto para el legislador como para el Juez penal. En el primer caso, impone al legislador la obligación de regular el proceso penal estableciendo las garantías necesarias para que en la mayor medida posible se otorgue a los procesados un trato de "no autores" de los delitos por los cuales se les acusa. En cambio, como mandato dirigido al Juez, prohíbe realizar interpretaciones legales que sean incompatibles con el contenido del derecho.

2) Regla probatoria. Establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado.

3) Estándar probatorio. Puede entenderse como una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculcados cuando no se han aportado pruebas de cargo suficientes sobre la existencia del delito y la responsabilidad de la persona.

En este sentido, para poder considerar que existen indicios que constituyan *prueba de cargo suficiente* para enervar la presunción de inocencia, el Juez debe, entre otras cosas, cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia efectivamente alegadas por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.



Además –sostuvo la Sala– desde el punto de vista técnico, pueden distinguirse dos aspectos implícitos en esta vertiente de la presunción de inocencia: (i) lo que es el estándar propiamente dicho, es decir, las condiciones que tienen que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y (ii) la regla de carga de la prueba, entendida no como la norma que determina quién debe aportar las pruebas (*burden of producing evidence*, en la terminología anglosajona), sino como la que establece a cuál de las partes debe perjudicar el hecho de que no se satisfaga el estándar (*burden of proof*) que en materia penal evidentemente es al Ministerio Público.

4) Regla de tratamiento. La finalidad de la presunción de inocencia es "impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena". En esta lógica, la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías.

121. Esta doctrina ha sido reiterada por la Primera Sala en un gran cúmulo de asuntos, entre ellos los amparos en revisión 349/2012,⁴⁰ 123/2013,⁴¹ y los amparos directos en revisión *****56/2012,⁴² 1520/2013,⁴³

⁴⁰ Amparo en revisión 349/2012, resuelto el 26 de septiembre de 2012. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

⁴¹ Amparo en revisión 123/2013, resuelto el 29 de mayo de 2013. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Carmen Vergara López.

⁴² Amparo en revisión 2756/2012, resuelto el 17 de octubre de 2012. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

⁴³ Amparo en revisión 1520/2013, resuelto el 26 de junio de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. En contra del emitido por el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.



1481/2013.⁴⁴ De la reiteración de este criterio derivaron las tesis jurisprudenciales:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como 'regla probatoria', en la medida en que este derecho establece las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado.⁴⁵

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como 'estándar de prueba' o 'regla de juicio', en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los Jueces la absolucón de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar."⁴⁶

⁴⁴ Amparo en revisión 1481/2013, resuelto el 3 de julio de 2013. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

⁴⁵ Tesis: 1a./J. 25/2014 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 478.

⁴⁶ Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 476.



122. Incluso este Pleno ha hecho suya esta línea jurisprudencial en los amparos directos 14/2015;⁴⁷ 15/2015⁴⁸ y 16/2015.⁴⁹ De estos asuntos derivaron las tesis aisladas, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.",⁵⁰ "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA.",⁵¹ "*IN DUBIO PRO REO*. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE 'DUDA' ASOCIADO A DICHO PRINCIPIO.",⁵² "*IN DUBIO PRO REO*.

⁴⁷ Amparo directo 14/2015, resuelto el 30 de octubre de 2017. Mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VIII, IX, X y XI relativos, respectivamente, a los vicios formales, al análisis de la actualización de los elementos del tipo penal, al análisis de la responsabilidad penal de los quejosos y a los efectos de la concesión del amparo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

⁴⁸ Amparo directo 15/2015, resuelto el 30 de octubre de 2017. Mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VIII, IX, X y XI relativos, respectivamente, a los vicios formales, al análisis de la actualización de los elementos del tipo penal, al análisis de la responsabilidad penal de los quejosos y a los efectos de la concesión del amparo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto Particular.

⁴⁹ Amparo directo 16/2015, resuelto el 30 de octubre de 2017, Mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VIII, IX, X y XI relativos, respectivamente, a los vicios formales, al análisis de la actualización de los elementos del tipo penal, al análisis de la responsabilidad penal de los quejosos y a los efectos de la concesión del amparo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señores Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto Particular.

⁵⁰ Tesis: P. VII/2018 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página: 473.

⁵¹ Tesis: P. VI/2018 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página: 472.

⁵² Tesis: P. V/2018 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página: 469.



ESTE PRINCIPIO GOZA DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL AL CONSTITUIR UNA REGLA IMPLÍCITA DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.⁵³ e "*IN DUBIO PRO REO*. OBLIGACIONES QUE IMPONE ESTE PRINCIPIO A LOS TRIBUNALES DE AMPARO."⁵⁴

123. Al reiterar esta doctrina se ha señalado, además, que la presunción de inocencia contiene implícita una regla que impone la carga de la prueba, entendida como la norma que determina a qué parte le corresponde aportar las pruebas de cargo. En este sentido, el hecho de que las pruebas de cargo sean suministradas al proceso por la parte que tiene esa carga procesal (el Ministerio Público) también constituye un requisito de su validez.

124. El siguiente precedente que debe destacarse es el amparo directo 21/2012.⁵⁵ Aquí la Primera Sala reiteró y agregó algunos puntos sobre cómo se debe valorar la prueba de cargo. Destaca la conclusión de que, cuando existen tanto pruebas de cargo como de descargo, la hipótesis de la acusación sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analiza conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la *hipótesis de culpabilidad* propuesta por la acusación como de la *hipótesis de inocencia* alegada por la defensa.⁵⁶ Es decir, la suficiencia de las pruebas de cargo sólo se puede establecer en confrontación con las pruebas de descargo.

125. En esta línea, las pruebas de descargo pueden dar lugar a una *duda razonable*, tanto cuando cuestionen la fiabilidad de las pruebas de cargo, como en el supuesto en que la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa esté corroborada por esos elementos exculpatorios. Así, la actualización de

⁵³ Tesis: P. VIII/2018 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página: 468.

⁵⁴ Tesis: P. IV/2018 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página: 471.

⁵⁵ Amparo directo 21/2012, resuelto el 22 de enero de 2014. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, con excepción del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

⁵⁶ Sobre el concepto de hipótesis en la teoría de la argumentación en materia de prueba, véase Gascón Abellán, *op. cit.*, pp. 101-115.



una duda razonable por cualquiera de estas dos razones impide considerar que las pruebas de cargo son suficientes para condenar.

126. De este precedente derivaron las siguientes tesis de jurisprudencia:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO. Cuando en un proceso penal coexisten tanto pruebas de cargo como de descargo, la hipótesis de culpabilidad formulada por el Ministerio Público sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la hipótesis de culpabilidad como de la hipótesis de inocencia alegada por la defensa. Así, no puede restarse valor probatorio a las pruebas de descargo simplemente con el argumento de que ya existen pruebas de cargo suficientes para condenar. En este sentido, la suficiencia de las pruebas de cargo sólo se puede establecer en confrontación con las pruebas de descargo. De esta manera, las pruebas de descargo pueden dar lugar a una duda razonable tanto cuando cuestionen la fiabilidad de las pruebas de cargo, como en el supuesto en que la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa esté corroborada por esos elementos exculpatorios. Así, la actualización de una duda razonable por cualquiera de estas dos razones impide considerar que las pruebas de cargo son suficientes para condenar."⁵⁷

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA. Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el Juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora."⁵⁸

⁵⁷ Tesis 1a./J. 2/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 161.

⁵⁸ Tesis: 1a./J. 28/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 546.



127. Posteriormente, en el amparo directo en revisión 4380/2013,⁵⁹ la Primera Sala añadió que, cuando existen pruebas de cargo que sean suficientes para tener por probada la hipótesis de culpabilidad, la negación de los hechos debe acompañarse con una versión de estos, que muestre la inocencia del inculpado, la cual además debe estar corroborada con medios de prueba que hagan creíble esa versión y, de esa forma, estar en posibilidad de generar una duda razonable.

128. En el amparo directo en revisión 3457/2013,⁶⁰ la Sala agregó que una *duda razonable* también puede actualizarse en los casos en los que la defensa del acusado no propone propiamente una hipótesis de inocencia, sino una versión de los hechos que sólo es incompatible con algunos aspectos del relato de la acusación. En estos casos, la confirmación de la hipótesis de la defensa sólo hace surgir una *duda razonable* sobre un aspecto de la hipótesis de la acusación, de tal manera que esa duda no debe traer como consecuencia la absolucón, sino tener por acreditada la hipótesis de la acusación *en el grado* propuesto por la defensa.

129. En este sentido, la Primera Sala habló sobre cómo valorar el material probatorio cuando coexisten tanto pruebas de cargo como pruebas de descargo. Al respecto, aclaró que no sólo deben considerarse *pruebas de descargo* aquellas que apoyan directamente la hipótesis de la defensa, sino también cualquier medio probatorio que tenga como finalidad cuestionar la *credibilidad* de las pruebas de cargo o más ampliamente poner *en duda* algún aspecto de la hipótesis de la acusación. En este sentido, los Jueces ordinarios tienen la obligación de valorar todas las pruebas de descargo para no vulnerar la presunción de inocencia de la que goza todo imputado.

130. Luego, con respecto al concepto de "duda" asociado al principio *in dubio pro reo*, la Primera Sala agregó lo siguiente: concebir la duda en clave

⁵⁹ Resuelto el 19 de marzo de 2014, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

⁶⁰ Amparo directo en revisión 3457/2013, resuelto el 26 de noviembre de 2014. Mayoría de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero, presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.



psicológica, es decir, como la "falta de convicción" o la "indeterminación del ánimo o del pensamiento" del Juez, es una interpretación contraria a un entendimiento garantista de la presunción de inocencia. Asumir que la "duda" hace referencia al "estado psicológico" que las pruebas practicadas en el proceso pueden suscitar en el Juez,⁶¹ es algo propio de las concepciones que utilizan la idea de "íntima convicción" como estándar de prueba.

131. Estas concepciones *subjetivistas* de la prueba no sólo impiden establecer objetivamente cuándo existe evidencia suficiente para tener por acreditada una hipótesis probatoria,⁶² sino que además resultan incompatibles con los principios que rigen la *valoración racional* de los medios de prueba.⁶³ Cuando una condena se condiciona a los "estados de convicción íntima" que pueda llegar a tener un Juez en relación con la existencia del delito y/o la responsabilidad del imputado, se abre la puerta a la irracionalidad porque esos estados de convicción pueden emerger en el juzgador sin que haya una conexión entre éstos y la evidencia disponible.⁶⁴

132. Así, la "duda" debe entenderse como la existencia de *incertidumbre racional* sobre la verdad de la hipótesis de la acusación,⁶⁵ incertidumbre que no sólo está determinada por el grado de confirmación de esa hipótesis, sino también eventualmente por el grado de confirmación de la hipótesis de la defensa, en el supuesto de que existan pruebas de descargo que la apoyen.

133. De esta forma, cuando la hipótesis de la defensa es total o tendencialmente incompatible con la hipótesis de la acusación, el hecho de que aquella se encuentre confirmada por las pruebas disponibles genera una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis que sustenta el Ministerio Público, lo que se traduce en la existencia de una *duda razonable* sobre la culpabilidad del imputado. En consecuencia, la satisfacción del estándar de prueba no depende

⁶¹ Ferrer Beltrán, "Una concepción minimalista ...", *Op. Cit.*, p. 152.

⁶² Pardo, Michael, "The Gettier Problem and Legal Proof", *Legal Theory*, vol. 16, núm. 2, 2010, p. 38.

⁶³ Ferrer Beltrán, "Una concepción minimalista ...", *Op. Cit.*, p. 152.

⁶⁴ Aguilera García, Edgar, "Crítica a la 'convicción íntima' como estándar de prueba en materia penal", *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, núm. 12, 2008, p. 8.

⁶⁵ Ferrer Beltrán, "Una concepción minimalista...", *Op. Cit.*, p. 152.



de la existencia de una creencia subjetiva del Juez que esté libre de dudas, sino de la *ausencia* dentro del conjunto del material probatorio de elementos de prueba que justifiquen la existencia de una duda. Lo importante no es que la duda se presente de hecho en el juzgador, sino que la duda *haya debido suscitarse* a la luz de las evidencias disponibles.⁶⁶

134. Además, este precedente destaca porque dejó claro que el tribunal de amparo (y no sólo la autoridad responsable) está obligado a verificar si a la luz del material probatorio disponible el tribunal de instancia *tenía que haber dudado* de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permitiera justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación.

135. Por lo tanto, los tribunales de amparo están obligados a controlar la razonabilidad de la inferencia realizada por los Jueces de instancia para acreditar la existencia del hecho a probar en el proceso penal.

136. De la resolución de este precedente derivaron las siguientes tesis aisladas: "PRUEBAS DE DESCARGO. EL JUZGADOR DEBE VALORARLAS EN SU TOTALIDAD A FIN DE NO VULNERAR LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA DEL IMPUTADO.",⁶⁷ "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SITUACIONES EN LAS QUE LAS PRUEBAS DE DESCARGO PUEDEN DAR LUGAR A UNA DUDA RAZONABLE.",⁶⁸ "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL IMPONE A LOS JUECES DE AMPARO EL DEBER DE CONTROLAR LA RAZONABILIDAD DE LAS INFERENCIAS QUE SE HACEN CON LAS PRUEBAS DE CARGO INDIRECTAS.",⁶⁹ "*IN DUBIO PRO REO*. OBLIGACIONES QUE ESTABLECE ESTE

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Décima Época, Registro: 2009468. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materias constitucional y penal, tesis 1a. CCXVII/2015 (10a.), página: 597.

⁶⁸ Décima Época. Registro: 2009467. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materias constitucional y penal, tesis 1a. CCXXI/2015 (10a.), página: 594.

⁶⁹ Décima Época. Registro: 2009466. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materias constitucional y penal, común, tesis 1a. CCXXII/2015 (10a.), página 593.



PRINCIPIO A LOS JUECES DE AMPARO",⁷⁰ "IN DUBIO PRO REO. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE 'DUDA' ASOCIADO A ESTE PRINCIPIO.",⁷¹ "IN DUBIO PRO REO. EL CONCEPTO DE 'DUDA' ASOCIADO A ESTE PRINCIPIO NO DEBE ENTENDERSE COMO LA FALTA DE CONVICCIÓN O LA INDETERMINACIÓN DEL ÁNIMO O PENSAMIENTO DEL JUZGADOR.",⁷² "DUDA RAZONABLE. CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN CUANDO LA DEFENSA NO ALEGA UNA HIPÓTESIS DE INOCENCIA."⁷³ y "DERECHO A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN. CASO EN QUE DEBE DECLARARSE NULA Y EXCLUIRSE DEL MATERIAL PROBATORIO SUSCEPTIBLE DE VALORACIÓN LA PRUEBA QUE INTRODUCE AL PROCESO UNA DECLARACIÓN INCRIMINATORIA DEL IMPUTADO."⁷⁴

137. En el amparo directo en revisión 3623/2014,⁷⁵ la Primera Sala agregó que la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba establece cómo se logra suficiencia probatoria para establecer la existencia del delito y/o la responsabilidad del acusado. En este sentido, este derecho fundamental obliga a tomar esa decisión a partir del *análisis comparativo* de los niveles de confirmación de la versión de los hechos planteada por cada una de las partes. Por un lado, al analizar si está probada la hipótesis de culpabilidad alegada por la

⁷⁰ Décima Época. Registro: 2009464. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materias constitucional y penal, común, tesis 1a. CCXX/2015 (10a.), página 590.

⁷¹ Décima Época. Registro: 2009463. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materias constitucional y penal, tesis 1a. CCXIX/2015 (10a.), página 589.

⁷² Décima Época. Registro: 2009462. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materias constitucional y penal, tesis 1a. CCXVIII/2015 (10a.), página 589.

⁷³ Décima Época. Registro: 2009459. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, materia penal, tesis 1a. CCXVI/2015 (10a.), página 584.

⁷⁴ Décima Época. Registro: 2009457. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, materias constitucional y penal, tesis 1a. CCXXIII/2015 (10a.), página 579.

⁷⁵ Resuelto el 26 de agosto de 2015, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, contra el voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho de formular voto particular. Ausente la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.



acusación, deben examinarse tanto las pruebas de cargo que apoyan esa versión de los hechos, como las pruebas de descargo que cuestionan la credibilidad y el peso probatorio de las pruebas de cargo. Por otro lado, al analizar si está probada la hipótesis de inocencia deben analizarse las pruebas de descargo que apoyan esa versión de los hechos, así como las pruebas ofrecidas por la acusación que cuestionan la credibilidad y la fuerza probatoria de las pruebas de descargo.

138. Los tribunales de instancia no deben llegar a la conclusión de que la hipótesis de la acusación ha quedado suficientemente probada examinando exclusivamente las pruebas de cargo, sino que también están obligados a evaluar el impacto de las pruebas de descargo en la hipótesis de la acusación. Así, mientras que hay pruebas de descargo que *directamente* debilitan el nivel de confirmación de la hipótesis de la acusación al atacar la credibilidad de las pruebas de cargo que la sustentan, hay otras que debilitan *indirectamente* el nivel de confirmación de la hipótesis de la acusación al proporcionar apoyo inductivo a la hipótesis de inocencia alegada por la defensa, que constituye una versión de los hechos incompatible con la de la acusación.

139. De acuerdo con esto, la manera en la que opera el estándar de prueba tiene como presupuesto necesario dos premisas básicas en relación con el conocimiento de los hechos en el proceso penal. En primer lugar, como ya se destacó, la conclusión probatoria en relación con la existencia de un delito y/o la responsabilidad de una persona sólo puede establecerse con cierto *grado de probabilidad*.⁷⁶ Esto significa que los hechos relevantes en el proceso penal nunca pueden estar probados "plenamente", en el sentido de que no pueden conocerse con una certeza absoluta. En segundo lugar, el proceso penal constituye un mecanismo institucional que tiene como objetivo la averiguación de la verdad,⁷⁷ donde normalmente están en *competencia* dos versiones sobre los

⁷⁶ Por todos, véanse Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 51-54 y 129-155; Taruffo, *op. cit.*, pp.190-240; Gascón Abellán, *Los hechos ...*, *Op. Cit.*, pp.101-115 ; y Ferrer Beltrán, *La valoración racional ...*, *Op. Cit.*, pp. 91-152.

⁷⁷ Ferrer Beltrán, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 69-73. Sobre la dimensión epistemológica del proceso, véase Taruffo, Michele, *Simplemente la verdad. El Juez y la construcción de los hechos*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 155-218.



hechos jurídicamente relevantes: la hipótesis de la acusación y la hipótesis de la defensa.⁷⁸ El hecho de que el debate probatorio se estructure de esta forma condiciona la manera en la que desde el punto de vista metodológico debe tomarse la decisión en torno a la cuestión de si la acusación acreditó la hipótesis de culpabilidad que mantuvo durante el proceso.

140. De esta manera, el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba exige contar con un *alto nivel de confirmación* de la hipótesis de la acusación para poder declararla suficientemente probada: la culpabilidad del imputado debe probarse más allá de toda duda razonable; al mismo tiempo, la presunción de inocencia establece una regla metodológica que exige que la decisión probatoria en el proceso penal se tome a partir del *análisis comparativo* de los niveles de confirmación de las dos hipótesis en disputa.

141. El razonamiento probatorio de los tribunales de instancia no debe estar encaminado a mostrar artificiosamente que la hipótesis de la defensa no tiene ningún nivel de confirmación por entender que esa es la única manera de justificar una condena. De hecho, la presunción de inocencia tolera un cierto nivel de confirmación de la hipótesis de la defensa, de tal manera que dicha situación no es incompatible con sostener al mismo tiempo que la hipótesis de la acusación está probada más allá de toda duda razonable. En un caso así, debe entenderse simplemente que a pesar de existir elementos que apoyan la hipótesis de la defensa, una vez valoradas individual y conjuntamente las pruebas de cargo y de descargo, estas últimas no alcanzan a generar una duda racional sobre la culpabilidad del acusado.

142. La posibilidad de cuestionar la hipótesis de la acusación atacando la credibilidad de las pruebas de cargo que la sustentan, o bien proponiendo una hipótesis de inocencia respecto de la cual también se pueden ofrecer y desahogar las pruebas que se estimen pertinentes para confirmarla, es una *estrategia defensiva legítima* garantizada y protegida por la presunción de inocencia,

⁷⁸ En relación con la idea del proceso penal como un mecanismo de decisión sobre hipótesis en competencia, véase Allen, Ronald J., y Pardo, Michael S., "*Juridical Proof and the Best Explanation*", *Law and Philosophy*, volumen 27, número 3, pp. 238-240.



el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso de toda persona sometida a proceso penal.

143. En consecuencia, los Jueces de instancia y los tribunales de amparo están obligados a *valorar imparcialmente* las pruebas de descargo que se hayan desahogado con alguna de esas finalidades.

144. Lo anterior no implica, desde luego, que los tribunales deban otorgarles credibilidad a todas las pruebas de descargo o que estén obligados a darle la fuerza probatoria que pretende la defensa. Únicamente supone que los argumentos utilizados para restarle credibilidad a las pruebas de descargo o para negarles a éstas el peso probatorio que propone la defensa deben atender exclusivamente a los criterios de valoración racional de las pruebas compatibles con la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y el debido proceso. De la misma manera, la obligación de realizar una *valoración racional e imparcial* de los elementos de juicio debe extenderse a las pruebas de cargo, de tal suerte que no deben valorarse favorablemente simplemente por el hecho de tratarse de pruebas que apoyan la versión de los hechos sustentada por el Ministerio Público.

145. En el amparo directo en revisión 879/2014,⁷⁹ la Primera Sala retomó esta doctrina y agregó que un tribunal de instancia no puede llegar a la convicción de responsabilidad de una persona mediante inferencias no explícitas: por ejemplo, sin presentar los argumentos específicos que permiten derivar una conclusión a partir de determinada prueba. Así, es insuficiente adoptar la estructura argumentativa donde se presenta, en primer lugar, una lista de pruebas y después, sin análisis, se añade la conclusión con una formulación más o menos similar a "todo lo anterior demuestra la plena culpabilidad de la persona". Por tanto, para que una conclusión de responsabilidad sea lógicamente válida, necesita un razonamiento que explícitamente enlace ese cúmulo de pruebas y desprenda valoraciones razonadas.

⁷⁹ Resuelto el 23 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, presidente de esta Primera Sala y ponente. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.



146. Tampoco resulta válido, como ejercicio argumentativo, construir una versión plausible sobre la verdad y, a partir de ello, llegar a la conclusión de que las normas legales y constitucionales han sido correctamente aplicadas. No pueden aislarse los fragmentos de las diversas pruebas, elegir lo conducente, para de este modo construir una versión verosímil sobre los hechos.

147. Para respetar el principio de presunción de inocencia, el Juez *debe* no tener la intención de construir activamente una versión plausible de los hechos, a fin de fincar responsabilidad a alguien con el propósito de evitar impunidad. Más que propositivo, un Juez respetuoso del principio de presunción de inocencia es escéptico. Su sentencia debe reflejar ese escepticismo y, en su caso, las razones para su superación.

148. El operador jurídico debe someter las premisas de la parte acusadora a cuestionamiento y, sobre todo, debe ser específico y explícito al realizar inferencias con base en la narrativa fáctica; debe decir por qué determinados hechos se tienen por ciertos y explicitar cómo es que ellos le permiten extraer conclusiones, debe analizar si existen contradicciones reales entre quienes testifican, debe atender al espíritu o intención general de sus declaraciones, debe preguntarse a sí mismo si sus reflexiones son refutables. En esto consiste el espíritu crítico que el principio de presunción de inocencia exige de un Juez.

149. En cuanto a la calidad de la motivación de una sentencia condenatoria, la Sala también señaló que la abundancia en párrafos en los cuales se transcribe el contenido de diligencias probatorias no debe generar la ilusión de que se está frente a argumentos sólidos, consistentes y abundantes. El Juez debe aproximarse a esa referencia o lista de pruebas como un evaluador crítico e imparcial.

150. No hay solidez argumentativa ni justificación constitucional si los razonamientos de "adminiculación" probatoria son circulares; es decir, si asume como verdadera la premisa que se quiere probar, por ejemplo, con estructuras enunciativas como "la condena es legal porque las pruebas fueron valoradas legalmente" o "la culpabilidad se demuestra porque en la causa están testimonios X, Y, Z"; o "las pruebas de descargo no son los suficientemente convincentes porque las pruebas de cargo sí lo son". Este tipo de razonamientos, completamente autorre-



ferentes, deben dejar de ser la regla para juzgar o formar una convicción jurídica sobre la verdad fáctica.⁸⁰

151. Pues bien, teniendo claro qué es lo que hasta ahora ha sostenido esta Suprema Corte en relación con el principio de presunción de inocencia, vale la pena hacer algunos apuntes adicionales, pues (como será desarrollado posteriormente) las particularidades del asunto lo justifican:

152. Esta doctrina siempre ha tenido como principal propósito que los imparidores de justicia –tanto de procedimientos ordinarios, en primera y segunda instancia, como de juicio de amparo– tengan posibilidad de aplicar el estándar probatorio constitucionalmente exigido con toda la claridad conceptual que es posible.

153. Es decir, la construcción de esta línea jurisprudencial pretende que las autoridades judiciales se aproximen al concepto de "duda razonable" con familiaridad y dominio, no como si fuese una anomalía a la que sólo habría que prestar atención en casos extremos o especialmente difíciles, y mucho menos como si fuese una retórica a la que sólo habría que mirar en casos límite. Así, el primer propósito de esta evolución jurisprudencial es que quede internalizada en el habitual *modus operandi* de los juzgadores para todos los casos penales sometidos a su jurisdicción, fáciles o difíciles.

154. Para que ello sea así, debe dejarse de entender que hablamos de una mera entelequia o de una quimera cuando decimos que las personas no pueden ser condenadas sin que se acredite su culpabilidad más allá de toda duda razo-

⁸⁰ Al respecto, es ilustrativa la doctrina asumida por la Suprema Corte Norteamericana (*Winship doctrine*) sobre la importancia de mantener como estándar la necesidad de que la convicción de culpabilidad vaya más allá de toda duda razonable. De acuerdo con la misma, el órgano acusador (*factfinder*) debe vencer más allá de toda duda razonable sobre *cada* hecho necesario para constituir el crimen atribuido, lo que de acuerdo con nuestra doctrina implicaría cada elemento del tipo penal. La cita en su idioma original es: "*the prosecution must persuade the factfinder beyond a reasonable doubt of "every fact necessary to constitute the crime charged"*", Ver, 9 397 U.S (1970).



nable.⁸¹ Esta premisa tampoco es una abstracción llamada a ser colocada en las sentencias como un enunciado ornamental, o como una fórmula que ayude a crear un tono de aparente correspondencia con el orden constitucional.

155. El principio de presunción de inocencia (en su vertiente de estándar probatorio) es una exigencia sobre todo metodológica, que está llamada a ser puesta en práctica. Su vocación es ser aplicada con rigor y seriedad, para condicionar –de manera real y efectiva– la validez de la condena que en su caso se emite.

156. Cuando decimos que esta exigencia es sobre todo metodológica esto significa que su función es determinar cómo debe llevarse a cabo la operación a través de la cual se decide quién es inocente y quién culpable; es la vía que instruye cómo llegar a la verdad jurídica y, por tanto, es condición *sine qua non* para la validez del razonamiento probatorio.

157. En ese sentido, para estar en condiciones de afirmar que una sentencia de condena se ha ceñido al estándar probatorio constitucionalmente exigido, debe constatarse que todas sus piezas argumentativas sean consistentes con su lógica. Las premisas que estructuran el razonamiento integral de la sentencia penal tienen que partir de la convicción de que la persona sometida a juicio es inocente, y que esta hipótesis –primaria y continua– sólo admite ser puesta en duda si, al concluir la etapa de juicio oral, el Juez está en condiciones de afirmar (con toda convicción) que la actividad probatoria y argumentativa del Ministerio Público ha sido lo suficientemente diligente y aguda para destruirla.

158. Por tanto, para que una sentencia cumpla con ese estándar probatorio, no basta con aludir a la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte o reproducir el texto del artículo 20 constitucional. No se respeta el principio de presunción de inocencia cuando se citan los criterios publicados por este Tribunal Constitucional para después, implícitamente, revertir la carga de la prueba en perjuicio del imputado, o para –de hecho– utilizar un estándar de suficiencia probatoria notoriamente indulgente con el Ministerio Público, so pretexto de velar por la protección de las víctimas.

⁸¹ Cfr, Jon O. Newman, *Beyond Reasonable Doubt*. 68 N.Y.U.L REV. 979 (1993)



159. Internalizarlo así, como un principio guía de la valoración probatoria, obliga a la autoridad judicial a hacer ajustes conscientes en la manera en que se ve obligado a valorar la evidencia frente a sí. Requiere un reacomodo real de las intuiciones, expectativas y hasta las inercias con las que normalmente se conduciría en un contexto ajeno al jurisdiccional. Tan pronto el Juez ingresa al marco del proceso penal, su obligación es despojarse de cualquier preconcepción o suposición alejada de esa convicción que el principio de presunción de inocencia le demanda adoptar.

160. La exigencia es que la autoridad judicial deliberadamente programe su razonamiento lógico y argumentativo de tal forma que se corresponda con el único método válido para conocer la verdad en un proceso penal; a saber, aquel que –por presumir la inocencia del acusado– sólo admite la condena cuando el órgano acusador ha satisfecho el nivel de exigencia más alto posible, logrando corroborar su acusación a partir de argumentos completos, coherentes, empíricamente comprobables y sometidos a la razón pública.

161. Todo esto obedece a una de las conquistas más elementales del constitucionalismo moderno: el compromiso de que la condena penal –que, por antonomasia, pretende privar a la persona de sus bienes más sagrados– nunca sea el resultado de una actividad caprichosa, azarosa o meramente intuitiva. Jamás puede responder al ejercicio de voluntades políticas o al uso arbitrario del poder. Por el contrario, la condena está condicionada por presupuestos constitucionales con entera fuerza normativa y, de este modo, ella debe ser el resultado de una contienda procesal previamente reglada, que además debe verse informada, de manera robusta, por principios de actuación judicial.

162. En este sentido, las normas constitucionales que rigen el debido proceso tienen como finalidad subyacente evitar que las personas puedan ser condenadas con base en meras sospechas, intuiciones o inferencias inescrutables. Nunca bastan los señalamientos o las acusaciones superfluas. Además, la acusación debe prepararse con tal solvencia que debe poder resistir –por sus propios méritos– el cuestionamiento crítico de la defensa, incluso con independencia de si éste se efectúa o no. Así, toda condena, para ser válida, siempre debe ser resultado de un proceso imparcial, respetuoso de axiomas llamados a garantizar límites a la actividad persecutoria.



163. La ingeniería de este modelo de justicia penal –que pone a la presunción de inocencia al centro– deliberadamente responde a la intención de evitar, tanto como sea posible, una falla que resultaría atroz para la credibilidad del sistema de justicia penal: la de errar y condenar a personas inocentes.

164. Sin embargo, dado que toda actividad epistémica humana es falible, el error siempre es posible; es decir, nunca es susceptible de eliminación absoluta. Por eso, el sistema penal se organiza con miras a reducirlo al máximo posible y, para ello, incorpora protecciones reforzadas en favor de la persona acusada.⁸² En suma, esto implica que las reglas que configuran el sistema se diseñan con la intención de distribuir el error, de tal modo que resulte más fácil que se libere a un culpable a que se condene a un inocente.⁸³

165. En otras palabras, las reglas del proceso penal siempre se caracterizan por la preocupación de ser interpretadas y aplicadas de una manera que ese error sea prácticamente imposible.

166. Nada dilapidaría la confianza en el sistema penal tanto como la percepción de que es un aparato habilitado para permitir la condena del inocente. Y, a la inversa, nada lo legítima más que la percepción de que su diseño conduce a sancionar a quien así lo merece.

167. Precisamente, es en función de esa finalidad que nuestro sistema de justicia penal fue transformado en un modelo de corte acusatorio y adversarial, por virtud de la reforma penal constitucional de junio de 2008. Este modelo privilegia la oralidad, la publicidad, la inmediación y el debate contradictorio, precisamente porque estos atributos reducen la posibilidad de que una persona inocente sea declarada culpable. Ellos se interrelacionan de una manera que en conjunto garantizan, al máximo posible, evitar un error tan aberrante. Por ejemplo, la oralidad permite que los argumentos de las partes se expongan de manera transparente, pública y dinámica. Esto, a su vez, permite que ellas siempre estén en

⁸² Cfr, Larry Laudan. *Truth, Error and Criminal Law. An Essay on Legal Epistemology*. Cambridge University Press, 2006.

⁸³ Para tener claro qué las distintas culturas han suscrito esta idea que a lo largo de la historia, vale la pena revisar el trabajo de Jordi Neva Fenoll, *La duda en el proceso penal*. Marcial Pons, 2013. Pp. 61 a 77.



posibilidad de refutar con severidad y vehemencia cada argumento propuesto por su contraparte. La cercanía de la autoridad judicial con esa dinámica (propia del debate contradictorio) asegura condiciones que elevan la posibilidad de acercarse a la verdad, por ejemplo, porque le permite percibir directa y sensorialmente contradicciones relevantes o identificar testimonios no fiables.

168. Tan delicados son los bienes jurídicos en juego en un proceso penal, que el Poder Reformador de la Constitución ha querido, a través de esta enmienda radical de junio de 2008, elegir el modelo más confiable posible, aquel que nos ofrece una verdad racional, legítima y opuesta al poder punitivo inmotivado o abusivo.

169. La dimensión de este cambio sólo puede asimilarse hasta que se interaliza la interdependencia de los principios del sistema acusatorio y su justificación subyacente: garantizar un proceso justo e imparcial para evitar, a toda costa, que una persona libre de responsabilidad pierda algo tan sagrado como su libertad, o sus bienes más preciados. El sistema obliga a presumir la inocencia del acusado precisamente para trasladar todo ese peso probatorio en el único órgano técnicamente diseñado –desde la Constitución misma, en su artículo 21– para sustanciar acusaciones de esta naturaleza: el Ministerio Público.

170. Ahora bien, la evolución jurisprudencial a la que hemos referido ya deja claro por qué el principio de presunción de inocencia es una metodología seria y exigente. Sin embargo, cabe aclarar que esto no debe ser malinterpretado como si su lógica fuese tan sofisticada que es difícil de entender o de aplicar. Por el contrario, el corazón de esta doctrina en realidad pretende expresar algo que, al menos conceptualmente, debe ser sencillo de comunicar y comprender: toda persona penalmente acusada tiene derecho de ingresar al terreno del juicio con la presunción de que genuinamente es inocente. Esta idea va más allá de descartar prejuicios irracionales (por ejemplo, preconcepciones como su aspecto, su comportamiento, sus creencias religiosas). De hecho, exige partir precisamente de lo opuesto: presuponer –honestamente y de buena fe– que el inculpado *no* ha cometido el delito por el que se le acusa.

171. Como Suprema Corte hemos reiterado en innumerables ocasiones la idea de que es al Ministerio Público a quien corresponde la carga de aportar



material probatorio que acredite la culpabilidad de la persona a quien acusa; es decir, tenemos un consenso claro alrededor de la idea de que es al Estado –específicamente, al órgano denominado Ministerio Público– a quien toca comprobar la acusación que persigue y que, consecuentemente, jamás le corresponde a la persona acusada acreditar su inocencia. Sin embargo, este claro consenso doctrinal exige verse reflejado en la manera en que las autoridades judiciales de instancia normalmente motivan las sentencias de condena (de principio a fin). Respetar esa premisa (y demostrarlo en el trabajo argumentativo realmente realizado) es condición de validez del fallo condenatorio.

172. Para entender a cabalidad la lógica detrás del principio de presunción de inocencia es, por supuesto, necesario estudiar la doctrina que hemos construido a lo largo de los años; pero su extensión y sus matices no pueden ser entendidos como razones para olvidar el postulado básico que la inspira: una condena penal sólo puede justificarse si se acredita culpabilidad más allá de toda duda razonable, y esto básicamente quiere decir que el juzgador no puede dictar sentencia de condena sin antes tener un *grado de certidumbre superlativo* de que esa persona es responsable. A la inversa, ante la duda, se debe absolver sin más. Y esa duda no necesita ser especialmente intensa o grande; basta con que sea una duda mediana o, como indica la fórmula, una duda razonable.

173. Pues bien, conforme al parámetro recién explicado, se advierte que el tribunal de enjuiciamiento penal explícitamente partió de un concepto sobre el principio de presunción de inocencia que dista seriamente del que esta Suprema Corte (en Pleno y Sala) ha construido en los últimos años al interpretar su alcance. Al respecto, el tribunal de juicio oral señaló al inicio de su sentencia que "*para emitir una sentencia de condena, es necesario que se encuentren satisfechos los siguientes requisitos: que existan pruebas que acrediten el delito, que existan pruebas que demuestren la responsabilidad penal del acusado, y que no haya causas que excluyan la incriminación o extingan la pretensión punitiva.*"⁸⁴

174. Sin embargo, es claro que esos tres elementos no son los que mejor caracterizan las exigencias derivadas del principio de presunción de inocencia.

⁸⁴ Página 3 de su sentencia.



A ellas les faltó agregar que debía ser el Ministerio Público el órgano encargado de acreditar el delito y la responsabilidad penal –sobre todo– más allá de toda duda razonable. Esta concepción errónea sobre el alcance del principio de presunción de inocencia ha tenido consecuencias. Tal como explicaremos a continuación, dicho órgano juzgó el caso a partir de un estándar probatorio deficiente, incorrecto y basado precisamente en lo opuesto a lo que dicho principio consigna, es decir, basado en la presunción de culpabilidad.

B. Aplicación al caso concreto

175. El análisis de este apartado consiste en una evaluación crítica del razonamiento probatorio asumido por el fallo de condena que emitió el tribunal de juicio oral. Desde ahora conviene adelantar que, a partir de la revisión integral de la audiencia de juicio oral y de la sentencia dictada por ese tribunal, es posible detectar fallas sustanciales en su razonamiento, que sólo pueden explicarse como resultado de una operación que parte de la presunción de culpabilidad contra los quejosos y, por tanto, como una franca violación al principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar de prueba.

176. A continuación, debemos explicar esta conclusión con más detalle. Para ello, seguiremos la metodología que exige el principio de presunción de inocencia. Es decir, nuestro análisis se centrará en revisar si el tribunal de juicio oral valoró el material probatorio asumiendo que la carga de la acusación correspondía a la fiscalía.

177. Por eso, empezaremos por analizar la valoración de los elementos de cargo sobre los que esencialmente descansa la condena. En primer orden, el dicho de las víctimas de iniciales ***** y ***** , y, en segundo lugar, las testimoniales rendidas por los policías involucrados con la detención. Después nos pronunciaremos sobre valoración de los peritajes ofrecidos por la fiscalía. Razonaremos su insuficiencia y, finalmente, concluiremos por qué el material de descargo fue incorrectamente soslayado.

Valoración del testimonio de las víctimas de iniciales ***** y *****

178. Todo el razonamiento probatorio del fallo de primera instancia descansa sobre la premisa de que el testimonio de las presuntas víctimas de iniciales



***** y ***** era indubitavelmente cierto y que merecía plena credibilidad. Como explicaremos a continuación, el problema central del fallo es que esta premisa se adoptó de manera dogmática, sin un razonamiento probatorio autónomo y sin antes confrontar seriamente los testimonios de las presuntas víctimas con el material probatorio de descargo exhibido por la defensa.

179. Antes de explicar esta conclusión de manera detallada, conviene recordar qué sostuvo la versión narrada por las presuntas víctimas, misma que la fiscalía hizo suya como teoría del caso y, finalmente, también el tribunal de juicio oral:

180. Confirme al relato de los denunciantes (***** y *****), en un primer momento, aproximadamente a las 14:00 horas, ambos se encontraban en su negocio de arreglo de motores de lanchas denominado ***** , ubicado en la carretera a ***** . Ambos señalaron que les pareció sospechoso que una camioneta (marca ***** , color ***** , con placas de circulación ***** de *****) hubiera estado parada enfrente por varias horas. Además, estaban temerosos porque días atrás habían secuestrado a la hermana del denunciante ***** , identificada con las iniciales ***** Por ello, el denunciante pidió la ayuda de una patrulla que pasaba (luego identificada como unidad ***** , en la que iban los policías ***** , ***** y *****). Los policías se dirigieron hacia los 2 hombres que estaban adentro de esa camioneta, quienes se identificaron como los ahora quejosos ***** y ***** , y dijeron que estaban ahí porque la camioneta estaba fallando. Los policías les pidieron que se retiraran, así lo hicieron. Enseguida, el denunciante y su hijo cerraron el negocio.

181. Después, en cuanto ***** y su hijo cerraron el negocio, se fueron en la camioneta conducida por el primero de ellos. Ahí vieron que, en esa misma carretera, iba por delante la camioneta que antes habían visto afuera de su negocio y en la que iban los dos quejosos ***** y ***** . Al pasar por una iglesia, aparecieron dos automóviles, uno marca ***** color ***** y otro marca ***** color ***** , los cuales les habrían cerrado el paso, pero el denunciante pudo esquivarlos. ***** dijo haber advertido que el automóvil ***** era el mismo que dijo haber visto antes de que secuestraran y a su hermana ***** , el 26 de mayo. Además, ella le habría mencionado que se la llevaron en un auto de ese tipo.



182. Después de esquivar los automóviles, ***** aceleró la marcha y pasó cuatro topes a alta velocidad, lo cual también hicieron los automóviles que antes lo quisieron bloquear. Sin embargo, aproximadamente cincuenta metros antes de llegar a la gasolinera de ***** no pudo avanzar más, pues la camioneta antes referida le bloqueó el paso al frente, mientras que los otros dos automóviles se le emparejaron.

183. Entonces, el conductor del automóvil ***** , se le emparejó por el lado derecho, sacó su mano empuñando un arma y le gritó: "párate cabrón, hasta aquí llegaste, esto es un secuestro". Enseguida, atravesó su automóvil, golpeándolo en la defensa frontal derecha de la camioneta. El otro automóvil ***** le cerró el paso por atrás. Entonces, el conductor del automóvil ***** bajó y se dirigió hacia la camioneta que conducía el denunciante, por el lado del copiloto. Como el denunciante vio que dicho sujeto iba armado, agarró su arma calibre 22. Cuando el sujeto metió la mano por la ventana empuñando su arma, es que el denunciante reaccionó y disparó. Entonces, el sujeto se hizo hacia atrás, se agachó y se fue corriendo.

184. ***** dijo que le disparó al quejoso ***** en defensa propia y aceptó haberlo lesionado en la mano, por lo que este huyó. En cambio, según dijo también, los otros dos quejosos ***** y ***** se fueron a la gasolinera de enfrente, en donde permanecieron.

185. A continuación, ***** informó de estos hechos a una patrulla. Sus elementos a cargo de la patrulla ***** (***** , ***** y *****) detuvieron a los dos quejosos ***** y ***** , quienes no habían huido, sino que aún se encontraban en la gasolinera.

186. Posteriormente, llegó al lugar la otra patrulla ***** , a cargo de los policías ***** , ***** y ***** . El denunciante ***** los acompañó en la búsqueda de la persona a la que previamente había disparado. Así, ***** fue encontrado, a una distancia aproximada de un kilómetro, y también detenido bajo el señalamiento del denunciante.

187. Pues bien, tras estudiar el fallo de condena, resulta evidente que su punto de partida fue asumir, sin más, la veracidad de este testimonio rendido



por las víctimas de iniciales ***** y ***** y, a partir de esa suposición, el tribunal de juicio oral intentó construir el silogismo que lo llevó a afirmar la culpabilidad de los quejosos. Además, decidió otorgarles un peso probatorio desproporcionadamente mayúsculo; tanto así, que esos dichos se tornaron en la fuente primaria de validez de todo el material ofertado por la fiscalía.

188. A juicio de este Tribunal Pleno, en el caso concreto y dada la actividad probatoria de la defensa, ese ejercicio no resultaba constitucionalmente válido. La sentencia de condena no podía iniciar con la suposición de que el dicho de las presuntas víctimas simplemente era verdad y, a partir de esa consideración, desacreditar todo aquello que se le opusiere. Como hemos expuesto en el apartado conducente, la operación constitucionalmente exigida requiere proceder justo a la inversa: se debe suponer la inocencia de los inculpados y sólo si el material probatorio de cargo es suficientemente sólido para despejar cualquier duda sobre su inocencia, procede condenar.

189. En el caso, la sentencia del tribunal de juicio oral expresó, desde el inicio de su parte considerativa, que el delito y la responsabilidad de los quejosos quedaron demostrados por virtud de los testimonios de quienes fueron considerados víctimas, los cuales (afirmó) merecían plena credibilidad.⁸⁵ Con esto, el tribunal de juicio oral asumió "su falta de mendacidad" y, sin añadir algún razonamiento particular, procedió a calificarlo con los siguientes atributos: firme, franco, espontáneo, libre, sin titubeo, detallado y pormenorizado, minucioso, acucioso, cronológicamente ordenado.

190. En otra parte, el tribunal de juicio oral dio cuenta de lo acontecido en la audiencia, cuando ***** , ante preguntas de la defensa, señaló que no se acordaba de ciertos datos específicos sobre el evento delictivo. Así, pese a reconocer que ***** dijo no recordar algunos detalles, a continuación, el tribunal afirmó que "eso no conlleva a tildar de mendaz su dicho."⁸⁶

191. Para este Pleno destaca que todas esas aserciones no fueron debidamente razonadas; es decir, nunca se explicó qué elementos específicos de los

⁸⁵ Cfr, hoja 4 de su sentencia.

⁸⁶ Hoja 5 de la sentencia



dichos de ***** y ***** eran acreedores de tales adjetivos. Se trata entonces de proposiciones circulares y autorreferentes, que presuponen como verdadero precisamente aquello que se debe probar.

192. Por otro lado, destaca la conclusión del tribunal de juicio oral en el sentido de que la eficacia del testimonio de ***** no se veía afectada por el hecho de que una porción de su narrativa careciera de respaldo en lo declarado por los policías aprehensores. Concretamente, ***** había indicado la presencia de otro automóvil, un ***** ***** , el día del evento, pero el relato de uno de los policías aprehensores lo omitía.

193. Al respecto, las Juezas de primera instancia consideraron que esa falta de respaldo era irrelevante porque el quejoso era una persona de la tercera edad (por tener 63 años), que pertenecía a un grupo vulnerable, y por tanto le parecía normal que el trauma del evento afectara su psique.⁸⁷ A partir de estos elementos, la sentencia propuso valorar con notoria indulgencia la ausencia de memoria detallada que dicho testigo exhibió durante la audiencia, así como las contradicciones con el material ofertado por la propia fiscalía.

194. Con ello, dicho órgano olvidó que el estándar probatorio constitucionalmente exigido no permite hacer inferencias oficiosas *in dubio pro víctima*, sino sólo *in dubio pro reo*. Además, la decisión de usar un estándar más benigno para la víctima resultó en una especie de suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la fiscalía, y que es completamente inadmisibles a la luz de los estándares constitucionales a los que hemos hecho referencia.

195. Más preocupante aún es que el testimonio de los propios inculpados nunca recibió ese crédito preliminar basado en la buena fe; esto es, el tribunal de juicio oral nunca consideró la posibilidad de que sus dichos pudieran ser calificados con los mismos atributos que asignó al de las presuntas víctimas.

196. Ahora, este problema es grave porque, a juicio de este Pleno, no cabe duda de que el testimonio de las presuntas víctimas fungió como prueba de cargo

⁸⁷ Hoja 6 de la sentencia.



preponderante y, por ende, como premisa madre de la sentencia. En efecto, fue a partir de estas aseveraciones sobre su credibilidad que el tribunal de juicio oral eligió una ruta argumentativa claramente dirigida a convalidar su versión. Por eso, cada elemento de cargo que fue considerado para condenar tuvo como fuente primaria el valor que desde un inicio se concedió al dicho de ***** y *****

197. Específicamente, tras considerar que esas afirmaciones eran veraces, el tribunal decidió valorar el testimonio de los policías aprehensores como evidencia de corroboración. Además, otorgó valor al testimonio de los peritos de la fiscalía porque, a su entender, corroboraban la versión de la víctima; concretamente, la manera en que ella dijo haber disparado un arma de fuego contra ***** para defenderse de su intento de secuestro.

198. Estos últimos elementos fueron considerados pruebas de cargo que contribuyeron a corroborar la hipótesis de la acusación, a pesar de que ellos, por sí mismos, no proveyeron información autónoma sobre la percepción directa de los hechos delictivos como tal, sino sólo sobre las circunstancias derivadas del incidente denunciado por la víctima y que dio origen a la investigación. Además, bajo la misma lógica (es decir, partiendo de que las afirmaciones de las presuntas víctimas eran verdad), el tribunal de juicio oral decidió restar peso probatorio a todas las pruebas presentadas por la defensa para su descargo.

199. Ahora, esto es contrario a la exigencia de motivación racional que el principio de presunción de inocencia impone a todo juzgador, pues la asignación de valor probatorio nunca puede descansar sobre una suposición que no está respaldada por el material probatorio específicamente desahogado. El escepticismo que debe regir el criterio del tribunal –y al que hacíamos mención en el apartado conducente– debió tener otro punto de partida. Primero: no se puede asumir que el dicho de la víctima es verdadero sin más. Y segundo, no se puede asumir que tiene un peso probatorio por sí mismo decisivo.

200. En materia de valoración probatoria, el dicho de la víctima es, por supuesto, de enorme importancia, sobre todo respecto de aquellos delitos en



los que ella misma está presente durante la realización del crimen y que, por ello, puede aportar detalles sobre lo que percibió directamente con sus sentidos. Además, su testimonio tiene especial importancia en aquellos crímenes clasificados como "de realización oculta", sin testigos, y/o que implican violencia sexual. La Primera Sala ha analizado su importancia en el criterio reflejado en la tesis aislada P. XXIII/2015 (10a.) de rubro "VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LA MUJER. REGLAS PARA LA VALORACIÓN DE SU TESTIMONIO COMO VÍCTIMA DEL DELITO."⁸⁸

201. Sin embargo, en delitos cuya realización ocurre en lugares públicos y transitados,⁸⁹ como el que nos ocupa (según la dinámica que se tuvo por acreditada), y que dan lugar a la posibilidad de reunir diversos testimonios, el dicho de la presunta víctima no es, por sí mismo, acreedor de un valor probatorio especial o destacado que, por defecto, deba asignarse *a priori*. Su veracidad –en tanto elemento de cargo– se debe acreditar más allá de toda duda razonable. Además, el testimonio aislado de la víctima nunca puede, por sí mismo, tener suficiente peso para dar por probado el hecho y la responsabilidad penal.

202. Aquí cabe hacer una aclaración: al afirmar que el dicho de la víctima no merece valor probatorio por defecto o *a priori* tratándose de delitos cuya mecánica admite ser corroborada por testigos, de ninguna manera implica que el juzgador deba suponer mala fe en su testimonio, mucho menos que deba partir de la sospecha de que miente al expresar su versión de los hechos. Por supuesto que esto no es así.

203. El escepticismo constitucionalmente requerido sólo supone que el juzgador debe valorar las afirmaciones de la víctima como elementos que requieren corroboración, sobre todo tratándose de delitos que suceden en áreas de acceso al público en general y suficientemente concurridos, como es el caso.

⁸⁸ Sus datos de localización son: Registro digital: 2015634. Instancia: Primera Sala. Décima Época. materias constitucional y penal, tesis 1a. CLXXXIV/2017 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 460

⁸⁹ Sobre este punto vale la pena destacar que el tribunal de juicio oral reconoció que la tentativa de secuestro habría ocurrido precisamente en la vía pública y que, por ello, era conducente tener por actualizada la agravante prevista en la ley especial de la materia.



Esto se debe a que, en tales situaciones, lo normal es que existan testigos que hayan observado al menos un tramo del evento; y, en caso de que ninguno de ellos sea localizable, entonces la actividad probatoria de la fiscalía debe redoblar esfuerzos para reunir otros elementos de cargo que sí estén a su alcance.

204. Así, aun cuando la presunta víctima testifica con claridad y fluidez, lo cierto es que si la defensa propone una versión alternativa de los hechos que se le contraponen, la obligación del Juez es analizar la plausibilidad de la narrativa de la defensa con toda la buena fe que exige el principio de presunción de inocencia. La autoridad judicial debe evaluar si ésta se confirma con el material probatorio y, en todo caso, comparar las condiciones de fiabilidad de los testimonios en contradicción.

205. En este aspecto es importante recordar cuáles son los atributos que dan fiabilidad a un testimonio. No es la primera vez que esta Corte se pronuncia sobre tales condiciones. En el amparo directo en revisión 3457/2013, antes citado, la Primera Sala habló sobre la veracidad, la objetividad, la calidad de la observación.⁹⁰ En ese precedente se aclaró que el punto de partida para analizar críticamente la validez de una evidencia testimonial es preguntando cómo es que ese testigo adquirió conocimiento de los hechos sobre los que depone, de tal manera que se aclare si se trata de un conocimiento personal, de referencia o inferencial. A partir de ahí, se puede examinar:

- Su veracidad (por ejemplo, si el testigo declara en contra de sus creencias).
- La objetividad de aquello que el testigo dice creer.

Con base en este criterio, la parte interesada normalmente argumentaría que el testigo no formó sus creencias sobre los hechos que declara de acuerdo con un entendimiento objetivo de la evidencia que percibió con sus sentidos.

⁹⁰ Desde este asunto, la Primera Sala analizó el tema de la "credibilidad" de las evidencia testimonial y citó a Anderson, Terrence, Schum, David, y Twining, William, *Analysis of Evidence*, 2a. ed., Nueva York, Cambridge University Press, pp. 65-67.



- La calidad de la observación en la que se apoyó la declaración.

Con base en este criterio, la parte interesada en cuestionar la evidencia podría argumentar que las capacidades sensoriales del testigo no son óptimas; por ejemplo, que su estado físico al momento de percibir los hechos no era el más adecuado para esos efectos o que las condiciones en las que percibió esos hechos lo hacen poco fiable.⁹¹

206. En esta ocasión, cabe abundar sobre el requisito de veracidad. Al respecto, la primera distinción que todo juzgador debe tomar en cuenta es esta: una persona puede conducirse con veracidad, pero eso no necesariamente significa que esté diciendo la verdad. Esto quiere decir que una persona puede genuinamente creer que algo sucedió y decir que sucedió, pero eso (lógicamente) no hace verdadero el hecho.⁹² Puede muy bien ser el caso que esa persona asegure estar diciendo la verdad, pero que haya interpretado la realidad de un modo distinto a como efectivamente ocurrió. Puede muy bien ser el caso que su percepción y memoria hayan alterado esa narrativa en aspectos importantes y que ésta no se apege de manera fiel a lo que realmente aconteció.

207. Esto sucede porque la memoria humana es falible. Y porque las personas leemos la realidad con base en un constructo psíquico, que se puede ver afectado por distintos estados emocionales, como el miedo, la ira, la confusión.

208. Por ello, la autoridad judicial también debe valorar la fiabilidad del testimonio no sólo con base en el elemento veracidad, sino también con el criterio de objetividad. Éste permite al Juez analizar si la convicción del testimonio –rendido de forma veraz– se formó con base en razones objetivas (en evidencia empíricamente verificable) y no en prejuicios o expectativas sobre lo que debía ocurrir.

209. Así, aunque la calidad de presunta víctima puede (en algunos casos) tener cierta relevancia para efectos de asignar un peso probatorio específico a

⁹¹ Ídem.

⁹² Ídem.



su dicho, lo que verdaderamente importa es el contenido de sus declaraciones. Valorarlas a la luz del criterio de objetividad implica que el juzgador sólo puede asignarles un peso decisivo si ellas aportan referencias a datos o indicios corroborables a partir de la evidencia aportada por el Ministerio Público en el mismo juicio contradictorio.

210. Dicho de otro modo, la autoridad judicial no puede presumir la validez de las afirmaciones de la presunta víctima sólo porque ella se ostenta como tal. Importa lo que dice y cómo dice; importa cómo se comporta en juicio y ante el contrainterrogatorio de la defensa. Importa la consistencia de su versión de los hechos, la espontaneidad con la que contesta, la fluidez de su narrativa.

211. Además, asignar un valor categórico e incuestionable a las acusaciones realizadas por las presuntas víctimas resulta contrario al principio de presunción de inocencia, pues si su testimonio fuera el único elemento requerido para sentar las premisas de una sentencia de condena, eso prácticamente implicaría que cualquier persona podría ser considerada culpable sólo con base en señalamientos aislados, no corroborados con evidencia objetiva.

212. Todo esto cobra gran relevancia para el caso que nos ocupa porque la defensa sí ofreció argumentos para desmentir lo dicho por las presuntas víctimas. En sus argumentos de clausura, la defensa manifestó que los hechos sucedieron de un modo distinto al que hizo valer la fiscalía. Sin embargo, la plausibilidad de esa versión nunca se tomó en cuenta con seriedad; e incluso, algunos de sus argumentos fueron descartados con ideas que ni siquiera la fiscalía hizo valer. Veamos.

213. De acuerdo con la defensa esto fue lo que ocurrió el 20 de junio de 2015:⁹³

214. En primer lugar, a su juicio, el incidente debía ponerse en contexto. ***** se encontraba en una posición de vulnerabilidad porque, recientemente, dos familiares cercanos habían sido secuestrados. Incluso los quejosos

⁹³ Esta narrativa de toma de los argumentos de la defensa en audiencia de 6 de septiembre de 2018.



habían sido detenidos por el supuesto secuestro de ***** (hermana de *****).

215. De acuerdo con la versión de la defensa, en ese estado de desconcierto y temor, ***** habría percibido como una amenaza a su libertad e integridad el que ***** y de ***** hubieran aparcado su camioneta cerca de su negocio y que hubieran permanecido ahí algunas horas. Ellos se habrían quedado varados en esa zona debido a que su camioneta tenía una falla mecánica.

216. En ese estado de temor, ***** habría salido de su negocio en su camioneta ***** y, minutos más tarde, habría tenido un incidente de tránsito con ***** , quien viajaba sólo en un ***** . Cuando sus automóviles chocaron, ***** , molesto por el incidente, habría salido de su auto con una especie de llave en la mano para inquirir al conductor de la camioneta.

217. ***** –aun en estado de nerviosismo y razonablemente afectado por el secuestro de sus familiares– habría pensado que todo lo que ocurría estaba relacionado con un intento de secuestro y, al ver a ***** pararse frente a la ventana de su camioneta, activó un arma de fuego. Lo hirió y lo persiguió cerca de la gasolinera donde ocurrieron los hechos, pensando aún que su intención era agredirlo.

218. ***** y ***** se encontraban cerca de la zona donde ocurrió el incidente, que (a su vez) estaba a tan sólo a unos minutos de distancia del negocio de ***** , donde habían detenido su camioneta debido a una falla mecánica. A continuación, los inculpados fueron detenidos sólo por el señalamiento de la presunta víctima. Ella aseveró haber sido víctima de un secuestro y los policías le creyeron.

219. Ahora, la defensa argumentó que las presuntas víctimas de iniciales ***** y ***** tenían motivos importantes para mentir. De acuerdo con esta línea de argumentación, ***** los tenía porque él había cometido dos delitos; a saber, el delito de lesiones contra ***** y el delito de portación ilegal de arma de fuego sin licencia. ***** a su vez habría mentido para proteger a su padre, ***** Bajo esta lógica, la acusación de ***** habría obedecido a una estrategia para protegerse de la acción persecutoria por la comisión de esos delitos.



220. Es decir, de acuerdo con esta lógica, ***** se asumió como víctima y acusó a otros para librar la acusación que vendría con motivo de esos dos actos. Por supuesto, la materia susceptible de revisión en este amparo no puede llegar al extremo de confirmar si la narrativa de la defensa es verdadera. Nuestro trabajo como órgano de amparo es sólo revisar la motivación de la sentencia de juicio oral y, en consecuencia, analizar si la actividad probatoria de la fiscalía realmente soportó la carga de la prueba. Así, lo que sí podemos destacar –con preocupación– es que el tribunal de juicio oral formó su convicción de un modo contrario al principio de presunción de inocencia, al nunca permitirse la posibilidad de considerar que la versión de la defensa era plausible.

221. El problema de ello es que, al posicionarse categóricamente a favor de la versión de la presunta víctima, el tribunal de juicio oral colocó la carga de la prueba en los inculpados y a favor de la fiscalía. Bajo su lógica, debido a que la versión de ***** era cierta, la defensa debía asumir la carga de desmentirla.

222. Ahora bien, estos errores trascienden al resultado de fallo por su insuficiencia para validar una sentencia de condena. En efecto, el principal problema es que los testimonios de las víctimas de iniciales ***** y ***** nunca fueron corroborados por el testimonio de alguna otra persona que hubiese presenciado los hechos de manera directa, o que tuviera información que no fuese meramente referencial. Al respecto, la sentencia de condena argumentó que el dicho de los policías aprehensores ayudaba a corroborar esas manifestaciones de la víctima. Sin embargo, como veremos, esta decisión fue errónea por también estar basada en una presunción de culpabilidad.

Testimonio de los policías aprehensores

223. En la audiencia del siete de marzo de dos mil dieciocho, la Fiscalía ofertó 6 testimonios que corresponden a policías de seguridad pública de Tabasco, *****, *****, *****, *****, *****, ***** y ***** . Todos ellos testificaron que participaron, de algún u otro modo, en la detención y puesta a disposición de los quejosos, o bien, en el aseguramiento de objetos relacionados con el incidente.

224. El siguiente cuadro sintetiza la participación que reconocieron haber tenido:



Nombre del policía	Participación
*****.	El testigo no firmó ni elaboró el informe policial homologado. ⁹⁴ En cambio, sí firmó y elaboró un acta de inspección de personas de la detención de ***** del día veinte de junio de dos mil quince.
*****	***** elaboró y firmó el informe policial homologado *****. ⁹⁵ Dicho informe fue elaborado a las 14:00 horas en Macuspana ⁹⁶ y recibido por el fiscal del Ministerio Público de Alto Impacto en Villahermosa a las 16:30 horas. ⁹⁷ Este informé se acompañó del acta de inspección de vehículos ⁹⁸ y el acta de inventario de vehículos. ⁹⁹ Sin embargo, no se anexó acta de la denuncia, ¹⁰⁰ entrevista a testigos, ¹⁰¹ aseguramiento e inventario de objetos ¹⁰² y cadena de custodia. ¹⁰³
*****	Firmó el acta de lectura de derechos y de inspección de personas de *****. ¹⁰⁴ De acuerdo con el acta de lectura de derechos, la detención de ***** se llevó a cabo a las 14:50 horas. ¹⁰⁵
*****	Firmó un acta de lectura de derechos y de inspección de personas de *****. ¹⁰⁶
*****	---
*****	Dio lectura a los derechos de *****. ¹⁰⁷

⁹⁴ Audiencia del día siete de marzo de dos mil dieciocho en los minutos comprendidos entre las 12:20 a las 12:17 horas.

⁹⁵ Audiencia del día siete de marzo de dos mil dieciocho a las 14:34 horas.

⁹⁶ *Ibidem*, a las 14:35 horas.

⁹⁷ *Ídem*.

⁹⁸ *Ídem*.

⁹⁹ *Ídem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*, a las 14:37 horas.

¹⁰¹ *Ibidem*, a las 14:39 horas.

¹⁰² *Ibidem*, entre los minutos comprendido de las 14:39 a 14:43 horas.

¹⁰³ *Ibidem*, a las 14:44 horas.

¹⁰⁴ *Ibidem*, a las 15:52 horas.

¹⁰⁵ *Ibidem*, a las 15:56 horas.

¹⁰⁶ *Ibidem*, a las 16:18 horas.

¹⁰⁷ *Ibidem*, a las 17:52 horas.



225. Consideramos necesario destacar esta información porque, como es notorio, los datos vertidos en juicio por parte de estos testigos únicamente versaron sobre las actuaciones o diligencias en las que ellos participaron con motivo de sus funciones, como la detención y puesta a disposición de los quejosos. Es decir, tal como ellos reconocieron en juicio, ninguno de los agentes percibió de manera presencial el incidente descrito por ***** , ni siquiera de manera parcial.

226. Este punto nunca fue materia de controversia. El tribunal de juicio oral reconoció que esos agentes no habían adquirido conocimiento de los hechos de primera mano; y, sin embargo, concluyó que sus testimonios tenían un peso probatorio significativo, incluso tanto que, a nuestro entender, prácticamente les atribuyó la fuerza que hacía falta para corroborar la acusación de la presunta víctima directa, *****

227. Por ejemplo, el tribunal de juicio oral consideró que lo testificado por las presuntas víctimas se engarzaba con el testimonio del policía ***** , quien "si bien no presencié los hechos",¹⁰⁸ sí recabó información directa por la víctima y el testigo. Además, a juicio de dicho tribunal, fue importante que ese policía precisara que ya había visto a los imputados ***** y ***** cuando se encontraban afuera del negocio del denunciante.

Después, el tribunal de juicio oral señaló que este testimonio se concatenaba con lo vertido por el resto de los elementos de seguridad pública, pues ellos:

"se constituyeron precisamente el día y a la hora de ocurridos los hechos, en la gasolinera ***** , ubicada en la colonia ***** de ***** , ***** , y quienes se dieron a la búsqueda del activo ***** , por las características que le proporcionó la víctima ***** , especificándoles además de las peculiaridades de su vestimenta, del vehículo en que se transportaba, el que estaba lesionado de la mano derecha, logrando la detención el primero de los nombrados del acusado aludido, al observar coincidía con las mismas ..."¹⁰⁹

¹⁰⁸ Hoja 5 de la sentencia del tribunal de juicio oral.

¹⁰⁹ Hoja 7 de la sentencia dictada por el tribunal de juicio oral.



228. Además, dicho órgano señaló que los testimonios de los policías eran convergentes y de su concatenación se obtenía "objetivamente" y "a base de razonar silogísticamente" una verdad formal. Y, a continuación, colocó una síntesis de la hipótesis de la acusación.¹¹⁰ También consideró que sus testimonios adquirirían eficacia porque fueron realizados por elementos de seguridad pública en ejercicio de sus obligaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

229. Como se ve, las juzgadoras de primera instancia decidieron dar crédito al testimonio de los policías y considerarlos como evidencia que corroboraba la hipótesis de la acusación. En esta porción de su sentencia, el tribunal destacó la importancia de que esos elementos de seguridad se hubieran constituido en el lugar de los hechos y que hubieran actuado de acuerdo con lo señalado por la víctima, esto es, deteniendo a quienes, según dijo, habrían intentado secuestrarlo.

230. Un primer problema con esta proposición es que viola el principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio, porque otorga un peso injustificado a manifestaciones que no aportan información fiable sobre los hechos delictivos.

231. En efecto, el hecho de que los elementos de seguridad (en su calidad de primeros respondientes) hubieran detenido a determinadas personas recién señaladas como responsables, o que pudieran testificar con cierta precisión sobre el lugar y la hora de la detención –proporcionando datos sobre la vestimenta de los detenidos– nada dice sobre si los hechos delictivos realmente ocurrieron. Lo único que esos testimonios están en aptitud de confirmar es que hubo una denuncia (una *notitia criminis*), ubicada en determinado tiempo y espacio, que ellos condujeron ciertas actuaciones en respuesta y que las personas señaladas como responsables lucían de tal o cual manera.

232. Pero debería ser obvio que esa información simplemente no contiene los elementos necesarios para servir como evidencia objetiva sobre si el delito

¹¹⁰ Hoja 8 de la sentencia dictada por el tribunal de juicio oral.



sucedió y si es atribuible a determinados sujetos. El hecho de que esos testimonios sean rendidos por elementos de seguridad pública en cumplimiento de funciones legalmente previstas, no aporta ninguna razón especial para concederles un crédito distinto o especial. Y, por supuesto, no permite decir que sus dichos prueban algo sobre lo que ni siquiera testificaron (porque no lo presenciaron).

233. De nuevo, en este punto resulta relevante la distinción que hacíamos en el apartado anterior entre el criterio de veracidad y el de calidad de la observación o percepción sensorial.

234. Un agente policiaco puede conducirse con absoluta verdad al narrar cómo es que participó en la ejecución de una detención (con motivo del señalamiento por parte de quien se considera sujeto pasivo), pero eso –por razones lógicas– no torna verdadero el dicho de esa presunta víctima. Una agente policial puede decir la verdad sobre lo que observó al llegar al lugar de los hechos denunciados (es decir, puede narrar cómo se involucró con los mismos), pero eso no significa que tenga las credenciales necesarias para confirmar que los hechos denunciados efectivamente sucedieron. Pensar de otro modo es dar un paso lógico en falso, el cual (por supuesto) no se solventa con calificar el razonamiento propio como un silogismo que conduce a una verdad formal y objetiva.

235. De este modo, el tribunal de juicio de oral debió haber distinguido razonadamente que el testimonio de los policías aprehensores únicamente era indirecto o referencial, figura que precisamente se distingue por su falta de percepción sensorial sobre los hechos testificados.

236. Ahora, en un caso como éste, en el que esos testigos referenciales no aparecieron en el lugar de los hechos hasta que el supuesto delito había cesado (o se habría frustrado, por ser una tentativa), sus afirmaciones –aunque fueren verdaderas– resultan notoriamente débiles para aportar información de relevancia que pudiera servir de indicios. Pero, sobre todo, son de plano ineficaces para probar directamente la acusación materia del juicio. Ellos únicamente dan fe de lo que les consta –una denuncia, una detención– más no del evento delictivo como tal.



237. Aunque parece evidente, debemos dejarlo claro: el que los policías se hubiesen trasladado al lugar de los hechos y que hubiesen tomado la denuncia de la presunta víctima, no los hizo testigos directos; no les da autoridad alguna para sustanciar de manera directa la acusación contra los quejosos. Sus manifestaciones no agregan información que coincida con la porción de la narrativa que describe el *iter criminis*.

238. Se insiste, en el caso, los policías aprehensores sólo podían dar fe de que la víctima identificó a tres personas como quienes lo intentaron secuestrar, o dar constancia de otros datos derivados de esa denuncia, por ejemplo: la manera en que la presunta víctima se expresó al señalar a sus agresores, las razones que los motivaron para creerle a la víctima, si firmaron tal o cual acta de aseguramiento, si informaron a los hoy quejosos o no de sus derechos. Pero nada de eso contiene datos sobre la percepción sensorial de los hechos ocurridos; más bien, sólo genera evidencia sobre la interacción de tales policías con los inculpados y la supuesta escena del crimen, después de realizada la denuncia.

239. Debemos recalcarlo: una condena penal derivada de un proceso fiel al principio de presunción de inocencia y, en general, al paradigma de un sistema penal adversarial, jamás podría sustentarse de manera decisiva en dichos tan remotos sobre la verdadera materia de juicio.

240. Cuando un policía aprehensor testimifica que él o ella recibe información de una persona en el sentido de que ha sido víctima de un delito unos instantes previos, su dicho puede ser relevante para efectos de validar una detención en flagrancia, siempre y cuando se acrediten los elementos de una persecución ininterrumpida (cuestión sobre la que no nos pronunciaremos en el caso, por exceder la materia del asunto que hemos fijado previamente en función de la metodología de mayor beneficio).

241. Pero, definitivamente, ese testimonio jamás puede tener la fuerza necesaria para corroborar que el evento delictivo ocurrió. Si el sujeto aprehensor no percibe el intento de secuestro con sus ojos y/u oídos, entonces no cuenta como testimonio directo, pues no ha adquirido el conocimiento del hecho de primera mano, ni a través de sus sentidos.



242. Es interesante notar que la jurisprudencia de la Primera Sala ha puesto límites materiales muy estrictos a los supuestos que autorizan la detención de una persona en flagrancia. Al respecto, ha dicho que nadie puede ser detenido por el mero señalamiento aislado de una presunta víctima, si no hay más elementos que confirmen la probable comisión de un delito.¹¹¹

243. Si esta es la regla aplicable en materia de detenciones, por mayoría de razón lo es para el dictado de una sentencia de condena. Permitir que un señalamiento aislado –acompañado de una detención y de su respectivo informe policial– constituyan prueba de cargo para condenar a alguien a una pena privativa de la libertad, es una violación exponencialmente más repulsiva para el orden constitucional que una detención ilegal.

244. Además, tras revisar lo ocurrido en la audiencia de juicio oral en relación con el testimonio rendido por los policías, este Pleno advierte que la fiscalía nunca hizo preguntas que permitieran extraer información apta para generar indicios objetivos. Específicamente, a través de su interrogatorio, la fiscalía únicamente confirmó que los policías ejecutaron la detención no por conocimiento directo de los hechos, sino por el señalamiento que la presunta víctima hizo de cada uno de ellos. Esto únicamente logró probar que los policías se desplazaron al lugar donde ocurrió el señalamiento, a la hora que dijeron haber llegado. Pero, se insiste, ello no corrobora que ***** , ***** y ***** orquestaron un intento de secuestro en contra del señor ***** .

245. La teoría del caso defendida por la fiscalía aludió de manera reiterada a la importancia de valorar el dicho de los policías aprehensores. Y el tribunal de juicio oral le dio razón en ello, pues es claro que formó su convicción con apoyo en sus testimonios. Su sentencia los cita en diversas ocasiones.

246. Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno, esto resulta contraintuitivo si se considera un punto demostrado por la defensa en juicio; a saber: que cabía dudar seriamente de la fiabilidad de los testimonios rendidos por los policías

¹¹¹ Al respecto, véase lo resuelto en el amparo directo 14/2011.



aprehensores porque ellos mismos reconocieron no haber conducido ciertas actuaciones básicas para investigar los hechos, tales como elaborar una cadena de custodia, en términos de lo ordenado por el Código Nacional de Procedimientos Penales, resguardar formalmente la escena del crimen, buscar el arma de fuego que ***** habría portado consigo, realizar entrevistas a los testigos presenciales y, en general, recabar evidencia tangible, por ejemplo, solicitando los videos de los establecimientos comerciales ubicados en el cruce donde habría acontecido el evento, entre otros.

247. En este sentido, destaca que –ante las preguntas de la defensa– todos estos policías (*****, *****, ***** y *****) coincidieron en que no realizaron ciertas acciones. Específicamente coincidieron en esto:

- Que en el lugar de los hechos se encontraba una gasolinería con un OXXO;¹¹² que ahí había despachadores, clientes, empleados y vendedores ambulantes.¹¹³ A pesar de ello, no solicitaron videograbaciones a la gasolinería o al OXXO.¹¹⁴

- Que no aseguraron el arma de *****,¹¹⁵ ni el vehículo que conducía (camioneta *****).¹¹⁶

- Que no aseguraron algún otro objeto aparte del ***** y la camioneta ***** (que según conducía ***** y *****).¹¹⁷

- Que no identificaron o aseguraron algún casquillo o arma de fuego.¹¹⁸

¹¹² Audiencia del día siete de marzo de dos mil dieciocho a las 16:02, 16:37, 17:24 y 18:13 horas.

¹¹³ *Ibidem*, a las 16:02, 16:37, 17:24, 18:13 y 18:14 horas. En específico, Juan Alejandro Cruz y Rolando Arias Oporto señalaron que desconocían, pero que se imaginaban que en el interior había despachadores. Por su parte, Luis Antonio Magaña Montero refirió que no observó si había clientes y encargados de la gasolinera, así como vendedores ambulantes.

¹¹⁴ *Ibidem*, a las 16:03, 16:38, 17:25 y 18:14 horas.

¹¹⁵ *Ídem*.

¹¹⁶ *Ibidem*, a las 16:03, 16:38, 17:25 y 18:15 horas.

¹¹⁷ *Ibidem*, a las 16:04, 16:38, 17:25 y 18:15 horas.

¹¹⁸ *Ibidem*, a las 16:04, 16:38, 17:25, 17:26 y 18:15 horas.



- Que no entrevistaron a algún testigo.¹¹⁹
- Que no identificaron algún indicio.¹²⁰
- Que no cumplieron a cabalidad el protocolo de primer respondiente¹²¹ (a excepción de *****¹²² y *****¹²³ que respondieron que sí lo cumplieron, aunque no dijeron cómo o qué resultados produjo).
- Que no preservaron el lugar de los hechos¹²⁴ (a excepción de ***** que contestó que sí se hizo, pero tampoco explicó qué información produjo este actuar).¹²⁵
- Que no entregaron la escena a otra autoridad por escrito.¹²⁶
- Que no preservaron las evidencias que se encontraban dentro de los vehículos.¹²⁷
- Que no elaboraron la cadena de custodia respecto de los vehículos¹²⁸ (a excepción de ***** que señaló que sí se elaboró¹²⁹ y ***** que refirió que él creía que sí, pero que no se acordaba).¹³⁰
- Que no pusieron a disposición de la autoridad los vehículos a la fiscalía, sólo al servicio de grúas *****.¹³¹

¹¹⁹ Ibidem, a las 15:56, 16:39, 17:27, 18:16 horas.

¹²⁰ Ibidem, a las 16:39, 17:27 y 18:16 horas.

¹²¹ Ibidem, a las 16:39 horas.

¹²² Ibidem, a las 16:04 horas.

¹²³ Ibidem, a las 17:26 horas.

¹²⁴ Ibidem, a las 16:39, 17:26 y 18:15 horas.

¹²⁵ Ibidem, a las 16:04 horas.

¹²⁶ Ibidem, a las 16:05, 16:39, 17:27 y 18:16 horas.

¹²⁷ Ibidem, 16:05, 16:39, 17:27 y 18:16 horas.

¹²⁸ Ibidem, entre los minutos comprendidos de 16:05, 16:39 horas.

¹²⁹ Ibidem, a las 17:27 horas.

¹³⁰ Ibidem, a las 18:16 horas.

¹³¹ Ibidem, a las 16:05, 16:39, 17:28 y 18:17 horas.



- Que no pusieron a disposición de la autoridad ministerial más cercana (*****) a los detenidos.¹³²

- Por último, señalaron que los hechos narrados no les constaban personalmente, sino que fueron proporcionados por *****.¹³³

248. Como se ve, la actuación de los policías se caracterizó por una pasividad notable. No recabaron indicios dirigidos a defender la versión de ***** y consideraron que su labor quedaba satisfecha con detener a quienes él señaló. En juicio y ante las preguntas de la defensa, algunos de los policías aseveraron que no era su deber conducir entrevistas y/o que ellos sólo habían llegado "como apoyo".

249. Frente a eso cabe considerar lo siguiente: la audiencia de juicio oral no tenía como objetivo reprochar el incumplimiento de un deber legal por parte de los policías. Eso no es materia de este amparo. Sin embargo, su falta de proactividad en buscar la verdad y recuperar indicios (por ejemplo, realizando entrevistas o buscando testigos directos o presenciales) por supuesto que tiene implicaciones probatorias. Esa falta de diligencia tuvo que haber jugado en perjuicio de la fiscalía y de su teoría del caso, no en perjuicio de los hoy quejosos. La pasividad de las autoridades de procuración de justicia (de los ministerios públicos y sus policías de investigación) afecta negativamente la credibilidad de la hipótesis de la acusación, no la de quienes –por mandato constitucional– deben ser considerados inocentes.

250. Es un acto de desprecio a la verdad decir que resultaba irrelevante conducir entrevistas, recabar indicios, elaborar una cadena de custodia formal. Además, no es una decisión compatible con la actividad que se espera de un órgano encargado de sustanciar acusaciones. Por ende, esos testimonios, lejos de ayudar a corroborar la teoría del caso del órgano de la acusación, la debilitan seriamente.

¹³² *Ibidem*, a las 16:05, 16:40, 17:28 y 18:17 horas.

¹³³ *Ibidem*, a las 16:06, 16:40, 17:29, 18:17 y 18:18 horas.



251. El costo que genera la negligencia y el desinterés de las autoridades de procuración de justicia encargadas de investigar los delitos siempre va en perjuicio de sus propias pretensiones, nunca contra los inculpados. Hay una relación directamente proporcional entre la ausencia de diligencia en la actividad ministerial y la baja probabilidad de probar su acusación.

Peritajes ofrecidos la fiscalía

252. En este grupo de pruebas tenemos principalmente tres:¹³⁴ el peritaje rendido por ***** , perito médico legista adscrito a la fiscalía local, que testificó sobre la dinámica de la lesión que ***** ocasionó en la mano derecha de ***** .¹³⁵ El de ***** , perita en criminalística, también adscrita a la fiscalía local, quien habló sobre los indicios que tuvo a la vista después de la denuncia.¹³⁶ En tercer lugar, está el testimonio de ***** , perito también adscrito a la fiscalía, quien testificó sobre las impresiones fotográficas tomadas del vehículo ***** , propiedad de ***** .

253. El tribunal de juicio oral citó estos testimonios porque, a su entender, sus peritajes (defendidos en juicio) le servían para concatenar la versión de la acusación. En ese sentido, se deduce que dicho órgano les dio el carácter de indicios que permitían corroborarla.

254. Respecto de estos elementos de cargo, cabe decir algo bastante similar a lo que ya hemos señalado en relación con la fuerza probatoria derivada del testimonio de los policías involucrados en la detención y en la puesta a

¹³⁴ Apreciamos que el tribunal de juicio oral no dio valor probatorio al testimonio del perito Luis Enrique González Díaz, adscrito a la fiscalía, quien efectuó las fijaciones fotográficas en la diligencia de reconocimiento ante la cámara de Gesell del veintiuno de junio de dos mil quince. Dicho órgano señaló que, a partir de sus fijaciones fotográficas, se vislumbra que los acusados fueron comparados en esa diligencia con policías, no con otros individuos elegidos aleatoriamente, pues esos policías llevaban la vestimenta que les es característica bajo una bata. Además, se consideró que el testimonio del fiscal Manuel Ozuna López, relacionado con la conducción de dicha diligencia de identificación, no producía certeza jurídica porque contravenía el artículo 277 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Cabe destacar que en ningún otra parte de la sentencia se vuelve a citar este peritaje. (página 13 de la sentencia del tribunal).

¹³⁵ Audiencia de 26 de febrero de 2018 y 5 de julio del mismo año.

¹³⁶ Audiencia de 3 de abril de 2018.



disposición de los ahora quejosos. Las manifestaciones de los peritos de cargo versan, en su mayoría, sobre actuaciones o diligencias propias de sus funciones, por lo que, por supuesto, no son testimonios directos y, por tanto, no aportan información de corroboración directa sobre los hechos delictivos imputados. Sobre todo, destaca que la información que ellos aportaron no contiene elementos necesarios para probar el evento delictivo; es decir, ni desacredita el dicho de los inculpados, ni acredita el dicho de la presunta víctima. Es, por tanto, información insuficiente. Veamos:

255. Respecto a la información vertida por la perita en criminalística ***** , el tribunal de juicio oral citó su testimonio para indicar que ella aseveró haber realizado un rastreo criminalístico y fijaciones fotográficas de la camioneta ***** , propiedad de ***** También sostuvo que tal perita había documentado fricciones en el vértice delantero y hundimiento en el costado derecho de esa camioneta; que se rescató un elemento balístico (un casquillo); que se notaron fragmentos de vidrio compatibles con la ventana de tal unidad vehicular; que ese cristal se pudo haber roto precisamente por un impacto de bala proveniente del interior del vehículo.

256. Como se puede ver, ninguno de esos hallazgos objetivos tiene relación lógica alguna con una narrativa sobre un intento de secuestro. No pueden, por tanto, informar por sí mismos sobre su veracidad. Tales hallazgos sólo tienen relación con hechos que no fueron controvertidos y, por supuesto, que no fueron materia de juicio; a saber: que la presunta víctima de nombre ***** activó un arma de fuego desde su camioneta contra ***** .

257. De esa información no es posible inferir que ***** se bajó del automóvil para intentar secuestrar a ***** , ni que ***** y ***** estaban participando de alguna manera en este evento conjuntamente. Tal inferencia es, de nuevo, un paso lógico en falso, que en el caso se dio por asumir incorrectamente que el dicho de ***** era veraz y suficiente para probar la responsabilidad penal de los inculpados.

258. Ahora bien, no pasa inadvertido que el tribunal de juicio oral otorgó valor al dictamen rendido por dicha perita, pese a que ella aceptó que el vehículo no fue asegurado en las instalaciones oficiales de la fiscalía y que los primeros



respondientes no habían elaborado formalmente una cadena de custodia de la que ella pudiera dar cuenta. Al respecto, a dicho órgano le bastó considerar que éste no era un impedimento para tener por probado el hecho.

259. Sin embargo, a juicio de este Pleno, esas observaciones nuevamente nos colocan frente a datos que revelan descuido en la investigación por parte de la fiscalía. En ese sentido, tal como lo consideramos en el apartado conducente al testimonio de los policías aprehensores, la negligencia de la autoridad investigadora nunca puede jugar en perjuicio de los inculpados; el principio de presunción de inocencia exige precisamente lo contrario. La falta de hallazgos que pudieran hablar de una tentativa (por ejemplo, la ausencia del arma con la que ***** supuestamente habría amedrentado a *****) es atribuible a la fiscalía y es ella quien debe asumir el costo de no presentarla.

260. Por otro lado, el tribunal valoró como prueba de cargo el testimonio del perito *****¹³⁷, respecto del informe de técnica de dos vehículos que se encontraban en el retén de Grúas ***** el trece de junio de dos mil diecisiete (*****, placas de circulación ***** del Estado de ***** y *****, tipo ***** , con placas de circulación *****).

261. Al respecto, dicho órgano reconoció que el peritaje se realizó casi dos años después del objeto de la litis (en dos mil diecisiete), y, sin embargo, consideró que a partir del mismo podía inferir dos puntos; a saber:

1) que se vislumbró una tenaza en el interior del ***** , cerca de la palanca de velocidad. Esto, a su entender, permitía considerar falaz la narrativa de ***** porque significaría que no la sacó de su unidad como él aseveró.

2) que el paso del tiempo dificultaba apreciar manchas viejas de sangre, pero (aun así) no se advirtieron marcas de posibles manchas oscuras sospechosas en el interior del vehículo. Por ello, consideró improbable que ***** regresara a su coche después de ser agredido por ***** , pues eso habría dejado marcas de sangre. Por tanto, consideró que era más creíble el dicho

¹³⁷ Páginas 20 y 21 de la sentencia.



de la víctima, quien aseguró haber disparado como una forma de defensa personal.¹³⁸

262. Este razonamiento tiene un problema grave por sí mismo. El dictamen se realizó con dos años de posterioridad al supuesto evento delictivo, los objetos al interior del vehículo pudieron ser colocados y movidos con total libertad, y sin algún control. El hallazgo de una llave al interior del vehículo no puede servir como evidencia si el automóvil no se resguardo inmediatamente de sucedidos los hechos.

263. De igual manera, el hecho de que no fuera posible apreciar manchas de sangre a simple vista en el interior del automóvil no era argumento válido para restar validez al testimonio de *****. El paso de los años y la falta de resguardo de ese vehículo pudo haber generado cualquier forma de manipulación en su interior: la sangre se pudo haber limpiado y no se tendría registro de ese actuar. Pero, además, este Tribunal Pleno encuentra especialmente preocupante que el tribunal de juicio oral se hubiese mostrado satisfecho con valorar una inspección meramente visual para, a partir de ahí, descartar la presencia de sangre.

264. Las técnicas de muestreo que actualmente están disponibles para los órganos encargados de la investigación del delito les hubieran permitido producir evidencia tangible, por ejemplo, mediante el hallazgo de elementos químicos y/o ADN, no sólo a partir de una mera apreciación fotográfica que apenas podría mostrar manchas o impurezas. En este sentido, el razonamiento del tribunal de juicio oral ignora la existencia de métodos fiables, basados en el conocimiento científico, para adquirir conocimiento de los hechos. Y el hecho de que la fiscalía no hubiere ofrecidos mejores peritajes confirma un evidente descuido del caso por dos años.

265. En cuanto al peritaje del médico legista adscrito la fiscalía, ***** , no queda claro, a juicio de este tribunal Pleno, cómo es que su dicho sirvió para corroborar la narrativa de la acusación. Él se limitó a describir la lesión de arma de fuego que advirtió en la mano de ***** .

¹³⁸ Ídem.



266. Un punto que el tribunal de juicio oral destacó en su sentencia fue la narrativa que dicho perito relató sobre la dinámica de entrada y salida de la bala que lo hirió. Sin embargo, esa sola explicación ni siquiera buscó justificar algún punto en particular, es decir, nunca se enlazó con algún otro elemento para generar una inferencia en el sentido de que cierto hecho se probó. Por tanto, no vemos cómo este punto de información generó convicción en el tribunal de juicio oral. Más bien, lo que sí se advierte es que dicho órgano le concedió peso como parte del valor generalizado que dio a las pruebas de cargo; esto siempre bajo la premisa de que ***** se había conducido con verdad.

267. Por ello, en uno de sus párrafos, el tribunal de juicio oral señaló que el dicho de este perito no quedaba desacreditado ante lo sostenido por los peritos ofrecidos por parte de la defensa, en particular por el de la perita en medicina forense de nombre ***** , quien describió la dinámica de lesiones de un modo que sólo permitía inferir que ***** fue herido en una posición de defensa, no de agresión.

268. Al respecto, vale la pena aclarar que nuestra encomienda en este juicio de amparo no es determinar si asiste razón a la defensa y/o si los peritos que testificaron en su favor tenían (o no) mayores aptitudes técnicas que las de los de la fiscalía. Nuestra encomienda es sólo determinar si el tribunal de juicio oral valoró la actividad probatoria de la fiscalía bajo el estándar que constitucionalmente le era aplicable. Es decir, si la fiscalía asumió la carga de probar el hecho delictivo mediante la aportación de evidencia sólida y mediante la formulación de argumentos persuasivos.

269. Esto no fue así, porque –como hemos demostrado– la carga de la prueba básicamente fue transferida a la defensa bajo la suposición de que la víctima siempre dijo la verdad y que no tenía motivos para mentir. Y esta premisa implicó que el tribunal de juicio oral renunciara al ejercicio de valorar objetivamente la evidencia frente a sí.

270. Prueba de ello es precisamente lo que dicho órgano argumentó para descartar la posibilidad de valorar el testimonio de la perita ***** . Al respecto, señaló que las directrices a las que ella había hecho referencia no permitían apreciar el tamaño real de las heridas padecidas por ***** ; esto, por virtud del tiempo transcurrido desde el incidente (2 años).



271. Por otro lado, al descartar el argumento técnico sostenido por la perita, el tribunal de juicio oral decidió citar a un grupo de autores que publicaron cierto tratado de medicina legal.¹³⁹ A partir de ese material, el tribunal hizo suya la conclusión de que las heridas producidas por la entrada de una bala pueden ser de menor o igual dimensión que las heridas producidas en el orificio de salida.

272. Hay al menos dos problemas con estas afirmaciones. Primero: como ya hemos explicado antes, la falta de evidencia (en este caso, su desvanecimiento por el transcurso de tiempo) no es un problema que deba resentir el inculpa-do. La insuficiencia probatoria siempre debe jugar en perjuicio de la teoría propuesta por la fiscalía, no en perjuicio de quienes deben ser considerados inocentes. Esa es una implicación básica del principio *in dubio pro reo*.

273. Segundo: en este caso, el hecho de haber usado un argumento de autoridad –como es la cita de un tratado sobre medicina legal, de la preferen-cia del tribunal– tuvo como efecto suplir la deficiencia de la queja en favor de la fiscalía.

274. Un tribunal de juicio oral no tiene el conocimiento técnico necesario para reconocer qué opinión especializada debe prevalecer ante un conflicto entre dos opiniones expertas, como habría ocurrido en el caso. De nuevo, el hecho de que la fiscalía no aportara la opinión de algún experto independiente habla sobre su falta de diligencia para preparar un juicio adversarial tan exigente con el descubrimiento de la verdad como el que exige nuestro modelo constitucional. El tribunal de juicio oral debió mantener una posición de imparcialidad ante ese conflicto de opiniones expertas. Por supuesto, lo natural es que ese conflicto pendiente generara dudas serias, que es donde precisamente cobra vida el principio *in dubio pro reo*.

275. En suma, el tribunal de juicio oral realmente nunca tuvo frente a sí evi-dencia aportada por la fiscalía que corroborara de manera robusta y suficiente el hecho delictivo materia del juicio.

¹³⁹ Cfr. En la hoja 15 de la sentencia, el tribunal se refiere a este grupo de autores, pero no indica la fecha de publicación del tratado.



276. Los elementos hasta ahora analizados bastan para concluir que, contrario a lo resuelto por el tribunal de juicio oral, la fiscalía no satisfizo la carga de la prueba que se obligó a soportar cuando decidió impulsar un proceso penal contra los tres quejosos. No aportó elementos suficientes para corroborar la existencia misma del delito, mucho menos la responsabilidad de los acusados. Y, por esa razón, durante el juicio, la fiscalía tuvo enorme dificultad para presentar evidencia tangible dirigida a corroborar el dicho de la presunta víctima. Su teoría del caso se vio afectada por un descuido generalizado en la investigación del presunto secuestro. Y, en ese sentido, el tribunal de juicio oral debió reconocer lo que ahora ve este Pleno: estamos ante un cúmulo de omisiones que demuestran un descuido invalidante, que en suma deslegitima toda su actividad probatoria.

277. El artículo 21 constitucional faculta a la institución del Ministerio Público para investigar y perseguir los delitos en términos amplios y, por supuesto, su función es representar fielmente los intereses de las víctimas y tramitar sus denuncias con toda seriedad. Sin embargo, esas facultades (para ser válidamente ejercidas y tener relevancia probatoria) necesariamente deben ceñirse a ciertos estándares rigurosos, todos previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales; por ejemplo, el correcto levantamiento y resguardo de objetos y hallazgos, la elaboración de la cadena de custodia y el análisis de evidencia basado en el método científico. Cuando el Ministerio Público falla repetidamente en cumplir con estos estándares en la investigación de un delito, su credibilidad para ese proceso pierde peso.

278. Llama la atención que la denuncia que motivó los hechos materia de juicio en realidad no desencadenó una investigación dirigida a abrir de manera inmediata un proceso penal. En efecto, los quejosos fueron detenidos por los hechos denunciados por la presunta víctima ***** , pero tan sólo 4 días después, el 22 de junio de 2015,¹⁴⁰ se ordenó su libertad. Sin embargo, no recobraron su libertad porque se les siguió otro proceso por el secuestro de ***** , hermana de la presunta víctima ***** , acusación de la cual fueron

¹⁴⁰ Carpeta de investigación ***** , iniciada el 20 de junio de 2015, ante la Fiscalía para el Combate al Secuestro y la Extorsión de la Fiscalía General del Estado de Tabasco (página 129).



absueltos.¹⁴¹ Así, dos años después se reactivó la persecución penal por los hechos originalmente denunciados por ***** como una tentativa de secuestro.

279. Un actuar tan tardío por parte del órgano de la acusación claramente dificulta la posibilidad de reunir evidencia relacionada con el delito, pues inevitablemente se pierde inmediatez en la recolección de indicios. Esto afectó a la defensa de manera injustificada, pues el paso de los años limitó la evidencia a la que tuvo acceso para sustanciar su teoría alternativa. Pero, sobre todo, debemos decir que la reapertura del caso, sin una nueva línea de investigación, también permite cuestionar el proceder de la fiscalía como institución obligada a proceder de buena fe, pues omitió realizar una investigación pronta y precisa cuando ocurrieron los hechos, pero además condujo a los quejosos a un nuevo proceso penal casi dos años después sin nuevas bases.

280. En el caso, nada de eso ocurrió. Tal como explícitamente aceptaron los policías que estuvieron encargados de responder ante la *notitia criminis*, ellos omitieron realizar diversas acciones que eran cruciales para producir evidencia tangible, sin la cual resultó imposible corroborar el dicho de la víctima. Y, como ya concluimos en el apartado donde analizamos la valoración del testimonio de la presunta víctima, el peso que las Juezas de primera instancia asignaron a su dicho resultó injustificadamente desproporcionado, pues ningún proceso penal respetuoso de la presunción de inocencia puede poner tanta confianza en un testimonio aislado, no corroborado.

Material probatorio de descargo

281. Ahora bien, con estas conclusiones bastaría para otorgar el amparo liso y llano a los quejosos. Sin embargo, este Tribunal Pleno encuentra razones adicionales para reprochar el análisis llevado a cabo por el tribunal de juicio oral en lo que respecta a su valoración de las pruebas de descargo ofrecidas por la defensa. Y es que este caso destaca por una singularidad: los propios inculcados estuvieron dispuestos a someterse al contrainterrogatorio de la fiscalía,

¹⁴¹ *Ibidem*. Ver orden de aprehensión de 22 de junio de 2015, causa penal ***** (página 119).



pese a que –en términos del artículo 20, apartado B, de la Constitución– siempre gozaron del derecho a guardar silencio. No es sólo que sus abogados hayan optado por proponer una versión alternativa de los hechos y que la hayan buscado sustanciar con dos peritajes técnicos y un testigo directo o presencial, sino que los propios inculpados subieron al estrado a declarar lo que vivieron ese 20 de junio de dos mil quince.

282. Tal suceso llama la atención porque, después de revisar sus declaraciones con detenimiento, este tribunal Pleno llega a una conclusión exactamente opuesta a la del tribunal de juicio oral: es la narrativa de los inculpados la que siempre mereció los atributos que dicho órgano le atribuyó al de las presuntas víctimas. Sus testimonios resultan firmes, francos, espontáneos, libres, sin titubeos, detallados y pormenorizados, minuciosos, acuciosos, cronológicamente ordenados.

283. Por ejemplo, durante el desahogo de su testimonio, ***** dio información detallada sobre lo ocurrido el 20 de junio de 2015 y no mostró reservas para detenerse o para compartir pormenores.¹⁴² No se contradijo y fue ágil en responder. El tiempo medio que tardó en contestar a las preguntas tanto de la fiscalía como de la defensa fue de tan sólo dos o tres segundos. Ante el interrogatorio de la fiscalía, ***** mostró interés por aclarar detalles, no expresó la necesidad de recuperar memoria y manifestó con naturalidad qué sintió y qué pensó antes, durante y después del incidente denunciado por *****

284. Si evaluáramos el testimonio de ***** a la luz de los criterios de fiabilidad del testimonio, podríamos concluir que él describió su percepción sensorial con notable fluidez y naturalidad, incluso al grado de mostrarse claramente afectado por el recuerdo de la experiencia vivida.

285. Lo mismo puede predicarse de los testimonios de ***** y de ***** . Si algo les caracterizó es que siempre mostraron apertura y disposición para continuar abundando sobre lo experimentado aquel día, a pesar de ser duramente cuestionados por la fiscalía. No tuvieron que pausar por momentos

¹⁴² Audiencia del día 24 de abril de 2018 a las 13:12 horas.



prolongados y pudieron narrar su experiencia en un lenguaje natural y de manera fluida, siempre abiertos a la posibilidad de sujetarse a un examen riguroso sobre la veracidad de sus afirmaciones.

286. Algo similar debe decirse sobre los peritajes que la defensa ofreció. Se trata de opiniones de expertos que abundaron en sus declaraciones con un grado importante de detalle, tanto así que, a juicio de este Pleno, resulta contraintuitivo haberles negado cualquier valor, sobre todo con apoyo en la cita de una fuente académica aislada, cuya conclusión aportó una idea que nunca fue enlazada razonadamente con el resto del material de descargo, como para probar algún punto de importancia probatoria.

287. En ese sentido, también destaca que la única persona que durante el juicio testificó haber presenciado los hechos fue una mujer de nombre *****¹⁴³, cuyo testimonio fue ofrecido por la defensa. Es decir, la única persona que –ante el Juez y las partes– dijo haber atestiguado una porción de los hechos, fue una mujer cuya narrativa aumentó la probabilidad de demostrar una falsa acusación.

288. Ella afirmó que el día de los hechos vio a ***** herido, sangrando, huyendo de *****¹⁴³, y que éste lo continuó persiguiendo con el arma apuntada hacia él; todo ello, cerca de la gasolinera y del establecimiento comercial OXXO. *****¹⁴³ también adujo que presenció un probable intercambio de dinero entre los policías aprehensores y ***** Sin embargo, sus manifestaciones fueron descartadas *ex ante* y de plano, sin un razonamiento segmentado.

289. Como se ve, la actividad probatoria de la defensa fue destacadamente proactiva. Pese a ello, el tribunal de juicio oral nunca partió de la posibilidad de que la evidencia propuesta pudiera ser veraz, aunque fuese parcialmente. En realidad, dicho órgano nunca dio importancia al material probatorio desahogado y cuestionado durante la audiencia. Su convicción no se formó a partir del contrainterrogatorio de las partes, sino a partir de una presuposición. Con ello, redujo el proceso penal a una mera superfluidad. La única manera de explicar un ejercicio de desestimación tan tajante como el que fue adoptado por el tribunal

¹⁴³ Audiencia de 6 de agosto de 2018.



de juicio oral es reconociendo que su hilo conductor fue, precisamente, una constante presunción de culpabilidad.

290. Sólo así podemos explicar el hecho de que dicho órgano hubiese llegado al extremo de suplir la deficiencia a favor de la fiscalía para intentar dar coherencia a la narrativa proporcionada por la presunta víctima. Destaca, sobre todo, que dicho tribunal tuvo que formular especulaciones oficiosas con respecto a la participación de ***** y *****. Al respecto, consideró que ellos no habían probado que permanecieron fuera del negocio de ***** porque su vehículo tuvo una falla mecánica.

291. Sin embargo, no existe razón constitucional o legal alguna para obligar a dichos inculpados a probar la existencia de tal falla mecánica, ni ante los agentes policiacos que en aquel momento se les acercaron para inquirir sobre su presencia, ni ante las Juezas de primera instancia en la audiencia respectiva. Se insiste, el principio de presunción de inocencia exige que sea la fiscalía quien soporte la carga de acreditar la intencionalidad del delito, sus actos preparativos y, tratándose de casos como éste, en el que hay coimputados, se debe distinguir –con suma precisión– qué acto ejecutó quién y cómo.

292. Se debe probar, más allá de toda duda razonable, qué actos específicos realizan quienes son coimputados, cómo se distribuyen la ejecución de los hechos, cómo es que se comunicaron para planear y ejecutar el hecho. En el caso no hay ni siquiera elementos aportados para probar cómo es que ***** y ***** conocían a ***** y viceversa.

293. Además, correspondía a la fiscalía aportar evidencia para probar un vínculo racional (y no meramente especulativo) entre la presencia de ***** y ***** en la zona del negocio del señor ***** y la planeación de un secuestro.

294. Este Tribunal Pleno no puede dejar de destacar lo siguiente: el hecho de que dos personas se estacionen en la vía pública no las hace sospechosas. El hecho de que, ante preguntas de policías, las personas indiquen que están ahí por una falla mecánica, esperando a que su vehículo se enfríe, no les exige



tener que acreditar esa falla. Y, contrario a lo realizado por el tribunal de juicio oral, de una mera sospecha tampoco es posible deducir culpabilidad.

295. A nuestro entender, incluso es inverosímil suponer que dos personas recién interrogadas por policías decidan ejecutar un plan de secuestro, sobre todo considerando que esos policías los habrían ubicado precisamente frente al negocio de quien sería su víctima.

296. Hay otro argumento falaz que vale la pena mencionar. El tribunal de juicio oral afirmó que resultaba inverosímil que ***** y ***** pretendieran vender una camioneta con defectos o fallas mecánicas.¹⁴⁴ Y, a partir de esa idea, dedujo que la única razón por la cual podrían estar afuera del negocio de la presunta víctima era orquestar su secuestro.

297. Pues bien, este Tribunal Pleno no encuentra cómo es que esa generalización es apta para motivar una convicción racional sobre la culpabilidad de los quejosos. ¿Por qué sería válido asumir que ellos no tendrían interés en vender una camioneta averiada?, ¿en qué sentido es lógico suponer que toda persona interesada en vender un artículo debe enajenarlo en óptimas condiciones? Los quejosos podían comportarse como comerciantes inexpertos o incluso irracionales, y nada de ello permitiría suponer su culpabilidad en la comisión de un delito.

298. Como se ve, varias de las especulaciones del tribunal de juicio oral estuvieron dirigidas a justificar una decisión que sus Juezas parecen haber formado con entera independencia de la información efectivamente generada en juicio, a partir del debate y el conainterrogatorio. De hecho, dicho órgano tuvo que hacer un esfuerzo deliberado para razonar oficiosamente en contra de la narrativa propuesta por la defensa y así desacreditar toda esa información de descargo.

299. Si ese tipo de sospechas, especulaciones y generalizaciones apresuradas pudieran tener validez constitucional para motivar una sentencia de

¹⁴⁴ ***** y ***** adujeron que ellos se detuvieron en ese lugar (afuera del negocio de *****) porque la camioneta que intentaban vender en la zona se había averiado.



condena, entonces básicamente estaríamos condenados a regresar a un modelo procesal de corte inquisitivo. El debate y la dinámica del contradictorio serían elementos superfluos y meramente ornamentales. La oralidad y el debate abierto no cumplirían el propósito de servir como herramientas para valorar con inmediatez la fiabilidad del testimonio.

300. El estándar de debido proceso constitucionalmente requerido exige que los hechos se decidan en el terreno de juicio, a partir de sus reglas y de su dinámica siempre abierta a la confrontación racionalmente argumentada. Nunca es posible aceptar convicciones formadas a partir de presuposiciones dogmáticas, intuiciones, corazonadas, sospechas o convicciones íntimas. De otro modo, las enseñanzas del constitucionalismo moderno acerca de un sistema penal garantista y de mínima intervención serían completamente ignoradas, pues no habría límites para racionalizar la manera en que un tribunal está en condiciones de acceder a la verdad histórica.

301. Finalmente, hay un punto que genera especial preocupación. Desde el inicio de su intervención hasta sus argumentos de clausura, la defensa manifestó que el proceso ventilado contra los quejosos por la tentativa de secuestro de ***** era producto de una fabricación dolosa por parte de la fiscalía, la cual habría arrastrado una serie de errores desde el primer proceso impulsado en contra de los quejosos por el secuestro de *****, hermana de *****, y que ahora, de alguna manera, buscaba compensar con la persecución de una nueva acusación evidentemente infundada.

302. Al revisar las audiencias de este juicio oral, nos parece claro que el tribunal se mostró reticente para permitir a la defensa profundizar sobre ese argumento y demostrar su verdad. Cada intento por dirigir el interrogatorio hacia ese punto quedó frustrado bajo la idea de que esa línea de argumentación resultaba ajena a la litis del proceso.¹⁴⁵

¹⁴⁵ En la audiencia del veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, ***** narró que se entrevistó con ***** . También habló de las actuaciones que realizó la Fiscalía (en sus palabras "chingaderas")



303. Bajo la misma lógica, el tribunal de juicio oral desestimó argumentos de violaciones graves a derechos humanos, como la posible comisión de una detención arbitraria y la comisión de actos de tortura. Esto, pese a que la defensa buscó incorporar esos puntos al debate propio de la audiencia de juicio oral; es decir, no para argumentar un problema de invalidez *per se*, sino para sustanciar su teoría integral del caso y así demostrar la inocencia de los quejosos. Al respecto, el tribunal de juicio oral señaló que esas violaciones no se habían planteado en tiempo, con lo cual, incorrectamente asumió que la pretensión de los quejosos era la invalidez *per se* de las actuaciones derivadas de esos vicios. A nuestro entender, su pretensión siempre fue poner al tribunal de juicio oral ante datos que sugerían un actuar negligente y/o de mala fe por parte de la fiscalía para buscar culpables a como dé lugar.

304. A juicio de este Tribunal Pleno, la desestimación general de estos argumentos fue incorrecta. No hay duda de que un proceso penal respetuoso del debido proceso –y genuinamente interesado en la verdad histórica– debe permitir a la defensa alegar y probar libremente que la fiscalía actúa con la intención de fabricar culpables. No es ajeno a la naturaleza de una audiencia de juicio oral discutir actos que pudieran indicar animadversión o mala fe por parte de las autoridades de procuración de justicia. Eso es parte de aquello que las partes pueden discutir con amplitud. Y, por supuesto, si la defensa es quien realiza esas afirmaciones, a ella le toca corroborarlas y sustanciarlas.

en su contra. La fiscal solicitó que el interrogatorio de la defensa no se desvirtuara y se llevara a modo de preguntas. La defensa contestó que a la fiscal únicamente le correspondía objetar y que el defendido estaba señalando lo que le constaba. La Jueza exhortó a la defensa de que condujera su interrogatorio objetivamente porque lo que se "debatía eran los hechos" y el acusado ya había hecho manifestaciones sobre "elementos posteriores" al hecho que se analizaba. A consideración de la Jueza, los derechos humanos del quejoso se estaban respetando, pero que también tenían que "que acotar lo que es el debido proceso".

Posteriormente en la audiencia del veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, ***** habló sobre la ayuda que recibieron de ***** para recibir la asistencia de unos abogados en el caso de ***** . Después, narró cómo se llevó el proceso de ***** . La defensa le preguntó cómo se había resuelto esa causa. La fiscalía objetó esa pregunta porque consideró que se tratada de un asunto distinto a la presente causa penal. La Jueza señaló que consideraba que esa pregunta ya estaba contestada. La fiscalía insistió en que eran irrelevantes las preguntas de la defensa sobre el proceso de la víctima ***** porque no era materia competente para la resolución del presente asunto. La Jueza dio lugar a la objeción y consideró que la pregunta de la defensa era poco clara.



305. En este caso, esa línea de argumentación fue limitada por el tribunal de juicio oral cuando concedió razón a la fiscalía para objetar todas las preguntas encaminadas a esclarecer lo ocurrido en el primer proceso en el que los ahora quejosos fueron inculpadados.

306. Prohibir a la defensa hacer estos alegatos resultó en una limitación ilegítima al ejercicio de su derecho a la defensa adecuada y, en última instancia, fue un acto que favoreció al órgano de la acusación.

307. Ahora, si validáramos esa posición (o el estándar general utilizado por el tribunal de juicio oral para motivar su sentencia de condena) estaríamos avalando que todos los casos penales se resolvieran con un nivel de argumentación contrario a lo exigido por el principio de presunción de inocencia.

308. La consecuencia de ello sería obvia: lejos de generar sentencias de condena dignas de fiabilidad, contaríamos con resoluciones laxas, propensas a la arbitrariedad y, a la larga, indolentes ante la privación de la libertad de personas inocentes. Eso probablemente terminaría afectando de manera desproporcionada a personas que enfrentan un proceso penal desde condiciones de desventaja estructural (por ejemplo, las personas que padecen pobreza y/o alguna forma de discriminación), que son quienes mayor dificultad enfrentan para conseguir una defensa efectiva y de calidad.

309. Por último, cabe hacer una aclaración de la mayor relevancia: la encomienda de este Tribunal Constitucional en el caso no es hacer un pronunciamiento sobre la verdad histórica; no nos toca decidir si en el caso se acreditó la hipótesis de la defensa. De hecho, no tenemos acceso a esa verdad histórica, debido a todas las fallas en la argumentación que hemos detectado. Así, nuestra misión se limita a estudiar si el tribunal de juicio oral colocó las cargas probatorias donde le era constitucionalmente exigido.

310. La conclusión es clara: este caso exhibe una insuficiencia probatoria tan patente que la defensa pudo haber ejercido el derecho a guardar silencio —es decir, pudo haber callado, pudo no haber ofrecido una teoría alternativa



de los hechos— y aun así estaríamos en condiciones de afirmar que la fiscalía no reunió los elementos necesarios para soportar la carga probatoria que le correspondía.

311. Tras reproducir el juicio en su integridad podemos constatar que la actividad probatoria de la fiscalía llevaría a cualquier persona razonable a imaginar una sentencia de primera instancia con una motivación completamente distinta y, sin duda, con un fallo absolutorio.

312. Pues bien, por todas las razones ya expuestas, este Tribunal Pleno no encuentra elemento alguno para justificar la condena de los ahora quejosos. Dada la actividad probatoria de la fiscalía local y el estándar incorrectamente utilizado por el tribunal de juicio oral para juzgar los hechos materia de juicio, debemos dejarlo claro: para todo efecto formal, los quejosos son inocentes. No se ha acreditado su responsabilidad penal.

313. En suma, identificamos una violación manifiesta a lo dispuesto por el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, la carga de la prueba corresponde a la parte acusadora. Y, por supuesto, también a lo ordenado por la fracción I de su apartado B.

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

"A. De los principios generales: ...

"V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

"...



"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa."

314. No es casual que el Poder Reformador de la Constitución, al redactar al catálogo de derechos humanos a favor de toda persona imputada, haya elegido la fracción I para consagrar el derecho a la presunción de inocencia. Y es que este principio tiene una entidad especial para el modelo penal acusatorio: es el valor que teje la interdependencia de los derechos humanos involucrados en un proceso penal –que de manera conjunta dan significado a la idea de un debido proceso–. Un proceso que inicia sin presunción de inocencia progresa con una distorsión insalvable; sus pasos estarán desviados desde el origen y su validez constitucional siempre en entredicho.

315. Como este caso documenta con especial nitidez, siempre que se revierta la carga de la prueba en favor de la parte acusadora, lo natural es que otras violaciones sigan como consecuencia inevitable. Con ello se afectará el derecho a ejercer una defensa adecuada, se concederá una ventaja a la parte más fuerte de la contienda y se violará la igualdad procesal. El debate abierto sobre el valor de la evidencia y la valoración inmediata de la prueba, se tornarán objetivos ilusorios.

316. De este modo, haber encontrado una violación al principio de presunción de inocencia con tal magnitud y con esas consecuencias (como las que hemos hallado en este asunto) equivale a detectar un defecto insuperable en el corazón del caso. Esta es una acusación que debió perecer tan pronto fue planteada.

317. Así, las particularidades del caso no dejan lugar a dudas de que el único efecto viable en este asunto es conceder el amparo en los términos más amplios posibles; es decir, otorgar el amparo liso y llano, dejar sin efectos las sentencias de primera y segunda instancia, y ordenar su inmediata libertad.

318. A juicio de este Tribunal Pleno, no hay cabida para atemperar estos efectos, por ejemplo, ordenando la reposición del procedimiento, pues eso violaría



el principio de *non bis in idem*, al permitir la repetición del juicio y dar a la fiscalía una nueva –y no merecida– oportunidad para enmendar su actuación investigadora. La violación al derecho de los quejosos a ser juzgados mediante un juicio respetuoso del principio de presunción de inocencia es de tal magnitud que un nuevo juicio no haría más revictimizarlos bajo una premisa nuevamente contraria a dicha exigencia constitucional y que recordaría a las pretensiones de un sistema inquisitivo ya superado: castigar a como dé lugar. El Ministerio Público local ya ha tenido oportunidad para probar su acción en juicio y la ha perdido. Además, esta sentencia muestra con detalle las razones por las cuales eso ha ocurrido, por lo cual, la decisión de ordenar la reposición del procedimiento sólo implicaría darle una ventaja procesal injustificada.

VII. DECISIÓN

319. Esta Suprema Corte otorga la protección constitucional a los quejosos para que el amparo solicitado les sea concedido de manera lisa y llana, lo que conlleva dejar sin efectos su sentencia de condena y ordenar su inmediata libertad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—La Justicia de la Unión concede el amparo liso y llano a los quejosos ***** , ***** y ***** , contra el acto reclamado consistente en la sentencia condenatoria de once de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, en el toca ***** .

SEGUNDO.—A través del medio de comunicación más eficaz, comuníquese a la autoridad penitenciaria el sentido de este fallo y ordénese la inmediata y absoluta libertad de los quejosos.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, gírense los oficios correspondientes y devuélvanse los autos relativos al lugar de origen, y en su oportunidad, archívese este toca como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y legitimación, a la existencia del acto reclamado y a los elementos necesario para resolver.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones relacionadas con la interpretación de los artículos 107 constitucional y 171 de la Ley de Amparo, así como de interrumpir la tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Piña Hernández en contra de consideraciones, Ríos Farjat apartándose de la interpretación del artículo 107 constitucional, Laynez Potisek contra consideraciones, Pérez Dayán contra consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la procedencia del juicio de amparo directo. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Piña Hernández en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos



votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho a formular un voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

En la sesión privada ordinaria celebrada el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés se aprobó el texto del engrose relativo al amparo directo 4/2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, con el ajuste del texto del pie relativo, para precisar que el voto concurrente de la señora Ministra Ríos Farjat, constituye una reserva de voto.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en el amparo directo 4/2022, quedó aprobado en los términos antes precisados.

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: Las tesis aisladas 1a. LXXIV/2005 y 2a. XXXV/2007 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 300 y XXV, mayo de 2007, página 1186, con números de registro digital: 177538 y 172433, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2014 (10a.), 1a./J. 26/2014 (10a.), 1a./J. 28/2016 (10a.), 1a./J. 2/2017 (10a.) y aisladas 1a. CCXVI/2015 (10a.), 1a. CCXVII/2015 (10a.), 1a. CCXVIII/2015 (10a.), 1a. CCXIX/2015 (10a.), 1a. CCXX/2015 (10a.), 1a. CCXXI/2015 (10a.), 1a. CCXXII/2015 (10a.), 1a. CCXXIII/2015 (10a.), 1a. CLXXXIV/2017 (10a.), P. IV/2018 (10a.), P. V/2018 (10a.), P. VI/2018 (10a.), P. VII/2018 (10a.) y P. VIII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 5, Tomo I, abril de 2014, páginas 478 y 476; Libros 31, Tomo I, junio de 2016, página 546; 38, Tomo I, enero de 2017, página 161; 19, Tomo I, junio de 2015, páginas 584, 597, 589, 590, 594, 593 y 579; 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 460 y 62, Tomo I, enero de 2019, páginas 471, 469, 472, 473 y 468, con números de registro digital: 2006093, 2006091, 2011871, 2013368, 2009459, 2009468, 2009462, 2009463, 2009464, 2009467, 2009466, 2009457, 2015634, 2018950, 2018952, 2018964, 2018965 y 2018951, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en el amparo directo 4/2022.

En sesión del ocho de diciembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo citado al rubro. En éste se concedió el amparo liso y llano a los quejosos.

En la sentencia, previo al estudio de fondo, se hizo un análisis de procedencia y de la materia (litis) del caso; temáticas sobre las que se dirige mi concurrencia.

En el estudio de procedencia, el Tribunal Pleno determinó que la demanda de amparo era procedente, puesto que la sentencia de segunda instancia afectaba



directamente a la esfera jurídica de los quejosos, al haber aumentado la duración de la pena de prisión y revocado los sustitutivos de la pena.

Enseguida se analizó cual será la materia del juicio de amparo, dado que los quejosos no promovieron el recurso de apelación previsto como recurso ordinario en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para atacar la sentencia definitiva de primera instancia.

La sentencia de este Tribunal Pleno plantea la pregunta de si precluyó la posibilidad de hacer valer alegatos sobre violaciones a los derechos humanos cometidos en el dictado de la sentencia de primera instancia, o bien, de violaciones procesales que hubiesen tenido trascendencia en ese fallo. Esto ante la existencia de una jurisprudencia de la Primera Sala según la cual, el amparo directo promovido por el sentenciado debe constreñirse al análisis sobre la individualización de la pena, cuando el Ministerio Público es el único apelante y su recurso se limita a aspectos relacionados con el quantum de la pena.¹

El Pleno determinó que los conceptos de violación dirigidos a atacar violaciones cometidas en la audiencia de juicio oral sí admiten ser analizados en el amparo directo promovido por los quejosos sentenciados, pese a que no agotaron el recurso de apelación. Para llegar a esa conclusión, en primer lugar, se determinó que la jurisprudencia señalada ya no tenía vigencia, al haber sido emitida a la luz de la Ley de Amparo anterior y oponerse a lo establecido en la actual.

Posteriormente, se determinó que por la complejidad propia de los asuntos penales –que en su mayoría involucran a personas privadas de su libertad– es razonable considerar que su estrategia de defensa pueda optar por renunciar a un medio de defensa bajo la legítima expectativa de acceder a la libertad más pronto que el trámite y resolución del recurso. Por lo tanto, se dijo, debido a las particularidades del proceso penal, exigir un impulso procesal inmediatamente reactivo a la persona sentenciada constituye una exigencia desmedida que podría resultarle en promociones infructuosas u onerosas. Incluso podría generar una innecesaria sobrecarga en el aparato de justicia penal. Siguiendo ese razonamiento, el hecho de que la parte quejosa omita promover el recurso de apelación no puede considerarse como un consentimiento implícito de las violaciones a derechos humanos surgidas en primera instancia. La posibilidad de plantearlas en amparo directo contra la sentencia definitiva no precluye.

¹ Tesis 1a./J. 110/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11.



Ello debido a que el recurso de apelación previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales está llamado a cumplir con todos los estándares constitucionales y convencionales de un recurso efectivo. Bajo esta lógica, su regulación se caracteriza por facultar al tribunal de casación a supervisar oficiosamente la existencia de cualquier acto violatorio de los derechos humanos de la persona sentenciada, incluso cuando es sólo la fiscalía quien ha promovido dicho recurso ordinario.

Además, se especificó que el texto literal del artículo 461 de dicho ordenamiento –que regula la materia del recurso– se encarga de dejar claro que el tribunal de alzada tiene la obligación de suplir la deficiencia de la queja en favor del imputado. De igual forma, el diverso 481 del mismo Código Nacional, que se refiere en específico al recurso de apelación, nos dice que el tribunal de alzada siempre puede hacer valer e incluso reparar de oficio las violaciones a los derechos humanos a favor del sentenciado.

Así las cosas, si la materia del recurso de apelación no se constriñe a los planteamientos hechos valer por su promovente, es válido asumir (por razones equivalentes) que tampoco es posible ceñir la materia del juicio de amparo que se promueve en contra de la resolución de segunda instancia. En otras palabras, dado que el recurso de apelación siempre puede analizar violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio del sentenciado en primera instancia, la lógica indica que esas cuestiones también son atendibles en el juicio de amparo directo que se promueve en contra de la resolución de segunda instancia.

Así, el Pleno indicó que la omisión del tribunal de casación de pronunciarse sobre violaciones a derechos humanos del sentenciado –y que debían ser detectadas de oficio por virtud de la figura de suplencia de queja– es un alegato que puede hacerse valer en amparo directo, incluso cuando la parte sentenciada en primera instancia no agotó el recurso de apelación.

En la sentencia se refuerzan las anteriores consideraciones con lo resuelto por el Pleno en los amparos en revisión 540/2021 y 541/2021. En esos casos, las personas inculpadas no promovieron recurso de revisión principal en el amparo indirecto en el que obtuvieron sentencia parcialmente favorable. Al respecto se resolvió que la presentación de una revisión adhesiva generaba la posibilidad de una litis tan abierta como la que permite la revisión principal, precisamente por la particular posición de desventaja que es característica de las personas sujetas a un proceso penal. El Pleno justificó esta posición bajo consideraciones que resultan aplicables a este amparo directo.



Finalmente, se determinó que la materia del juicio no estaba constreñida al análisis de la individualización de la pena y se estudiaron las violaciones procesales alegadas por los quejosos, lo que llevó a conceder el amparo liso y llano.

Aun cuando compartí el sentido de la concesión del amparo liso y llano, así como la inmediata libertad de los quejosos, sobre el capítulo de procedencia expresaré las razones para apartarme de algunas de las consideraciones de esa temática.

En efecto, en el capítulo de procedencia y materia del amparo directo se puntualizó cómo funciona el recurso de apelación en el sistema penal acusatorio, determinaciones que comparto, pues coinciden con la esencia de las razones que expresé en mi intervención en las sesiones en las que se resolvió el presente amparo.

Sin embargo, estimo importante exponer algunas consideraciones sobre la procedencia y la litis en los casos que una persona acusada no recurre en apelación la sentencia que resuelve la apelación del fiscal que aumenta los años de la sanción de prisión.

En esas circunstancias estimo que la persona condenada sí puede promover el juicio de amparo directo para atacar la sentencia de apelación que agravó su situación debido a que existe un agravio personal y directo en su contra que activa la procedencia del juicio de amparo, contra una sentencia que es definitiva porque ya no admite recurso ordinario alguno.

Así las cosas, para que la procedencia del amparo directo se actualice, el punto es determinar qué puede ser motivo de litis en el juicio promovido por una persona quejosa que no interpuso apelación sobre la sentencia de condena y por efecto del recurso del fiscal se incrementó la pena de prisión.

Desde mi perspectiva, en esos casos se debe atender a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Amparo,² en el que se indica que en las sentencias que se

² **Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.



dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad. Ese contenido implica que la litis del amparo directo generalmente estará constreñida a lo que es materia de la sentencia de apelación que constituye el acto reclamado, por lo ordenado en el artículo 75 de la Ley de Amparo y no por efecto de la tesis de rubro: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE."

De este modo, con la lógica del artículo 75 de la Ley de Amparo la parte quejosa debe, en coherencia, argumentar cuestiones relacionadas con la litis analizada por la autoridad jurisdiccional responsable, y no cuestiones ajenas a ésta; además, el tribunal colegiado debe atender a los méritos de los asuntos, esto es, a todas sus circunstancias y elementos reales, pues si el pretendido fin del principio de congruencia en el amparo persigue que se atiendan todas las cuestiones hechas valer, sin añadir cuestiones ajenas, entonces los quejosos no deben argumentar cuestiones que no fueron ventiladas ante la autoridad jurisdiccional en el procedimiento jurisdiccional del que deriva el acto reclamado.

Por tanto, la litis del amparo directo, en contra de una sentencia de apelación derivada sólo del recurso del fiscal, que afecta a la persona sentenciada que no apeló, no se limita al contenido de los agravios del apelante fiscal, sino a los pronunciamientos de la autoridad responsable (tribunal de apelación) que hizo en el acto reclamado, a la verificación de las violaciones procesales

"El Órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior.

"Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados."



que pudo cometer en la etapa que corresponde al recurso de apelación y que trascendieron al resultado de su decisión. Aspectos que en el juicio de amparo directo, el tribunal colegiado deberá analizar no sólo en contraste con los conceptos de violación, pues también está obligado a la suplencia de la queja.

Mis consideraciones las apoyo, en lo conducente, en los siguientes criterios jurisprudenciales:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO NO CONTRAVIENE ESE DERECHO HUMANO. El párrafo primero del precepto citado, al establecer que en las sentencias dictadas en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, y que no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad, no contraviene el derecho humano a la tutela judicial efectiva, sino que lo resguarda de forma coherente, al garantizar el acceso a una impartición de justicia federal completa y congruente, porque al prescribir que el órgano jurisdiccional federal debe apreciar la totalidad del acto reclamado de la misma forma en la que fue probado ante la autoridad responsable, se cumple con el principio de congruencia que rige al medio de control constitucional. Máxime que la vía del amparo directo no constituye una instancia más del juicio o procedimiento de origen, sino que se erige como un medio extraordinario de defensa que tiene como objeto ejercer un control constitucional sobre la resolución o sentencia reclamada para determinar si viola o no derechos humanos. En ese sentido, el artículo 75 de la Ley de Amparo tampoco constituye un impedimento para acceder a un recurso judicial efectivo, pues si bien aquél regula, conforme con el principio de congruencia, las cuestiones que sólo pueden ser materia de la litis constitucional, lejos de implicar un requisito excesivo e irracional, establece una regulación lógica y coherente con el sistema de amparo directo y, por ende, justificada, en tanto la limitación a la materia de amparo resulta necesaria para la prosecución de los fines y objetivos del derecho humano de acceso a la justicia en aras de lograr que el juicio constitucional constituya el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para defender las violaciones a derechos fundamentales."³

³ Registro digital: 2014697. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: 1a. LXXIX/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 44, Julio de 2017, Tomo I, página 64. Tipo: Aislada.



"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. POR REGLA GENERAL, EL JUEZ DE DISTRITO, PARA RESOLVER EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, NO DEBE REQUERIR DE OFICIO LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, establece que en el auto de vinculación a proceso se expresará el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que aquél lo cometió o participó en su comisión. Así, conforme a las reglas del sistema penal acusatorio, el Juez de Control, para determinar que existen elementos para iniciar un proceso contra el imputado, sólo debe considerar la formulación de la imputación y los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público en la audiencia correspondiente, porque tiene vedado revisar la carpeta de investigación para el dictado de esa resolución; sin embargo, tal impedimento desaparece, entre otros supuestos, cuando durante el debate solicita tener a la vista algún registro de la investigación contenido en dicha carpeta, para advertir alguna inconsistencia en los argumentos de las partes. Además, el artículo 75, párrafo primero, de la Ley de Amparo establece que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, por ende, no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada; de ahí que, el Juez de Distrito, al resolver el juicio de amparo promovido contra el auto de vinculación a proceso, no debe requerir de oficio la carpeta de investigación, porque ello originaría una resolución con elementos que no fueron rendidos ante el Juez de Control, sino que debe atender únicamente al contenido de la audiencia referida, sin que sea óbice que el tercer párrafo del artículo 75 citado faculte al juzgador de amparo para recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto, porque en materia penal dicha facultad está limitada a que tal solicitud no implique una violación a los principios que rigen el proceso penal acusatorio, lo que acontece precisamente cuando el Juez de Distrito requiere la carpeta de investigación para resolver el juicio de amparo indirecto; sin embargo, en caso de que el Juez de Control haya tenido a la vista algún registro de la investigación, que le permitió resolver determinada controversia o la situación jurídica del imputado, no existirá impedimento legal para que únicamente dicha constancia de la carpeta de investigación se remita en vía de informe justificado al Juez de Distrito, porque constituye una excepción, a la regla general, y aun en ese supuesto de excepción se cumplirá con el



precepto indicado, en virtud de que el juzgador apreciará el acto reclamado como fue debatido ante el Juez de Control, en atención a los principios de contradicción e intermediación contenidos en el artículo 20 de la Constitución Federal, los cuales permiten el equilibrio entre las partes para sostener y debatir la teoría del caso respectiva."⁴

Así las cosas, considero que, en los amparos directos promovidos contra la sentencia de apelación del recurso del fiscal, sin recurso de la persona condenada, la litis del juicio constitucional se define por todos los temas tocados en la sentencia que es el acto reclamado y por todo aquello que la autoridad responsable dejó de hacer cuando era su deber actuar en determinado sentido por sus deberes de oficio o de suplencia de la queja, sin ceñirse sólo a las temáticas de los agravios del fiscal recurrente, pues lo que daña (genera agravio personal y directo) a un quejoso es lo que resuelve la autoridad responsable en su acto reclamado y los deberes que deja de acatar, no el contenido de los agravios del recurrente que generó la sentencia de apelación.

En efecto, considero que en el juicio de amparo directo en los casos que el acto reclamado sólo deriva del recurso de apelación del fiscal recurrente, también puede formar parte de la litis del proceso constitucional el análisis de las posibles violaciones procesales cometidas en esa fase de apelación y que trascendieron al resultado del fallo que constituye el acto reclamado, porque de haber cumplido la autoridad responsable con sus deberes de oficio o de suplencia de la queja no llegaría a la decisión de modificar la sentencia de condena para aumentar los años de la pena de prisión.

Por consiguiente, desde mi visión, el caso no implica una modulación de exigencias procesales a las personas acusadas en un proceso penal, sino del correcto entendimiento del recurso de apelación en el sistema acusatorio y del modo de definir la litis en el juicio de amparo directo, a partir de los mandatos de la Ley de Amparo vigente.

En ese orden de ideas, considero que la definición de la litis que he expuesto lleva a identificar que en el caso la autoridad responsable cometió una violación a las normas del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en la última fracción

⁴ Registro digital: 2018561. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias común y penal. Tesis: 1a./J. 50/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 206. Tipo: jurisprudencia.



del artículo 173 apartado B de la Ley de Amparo.⁵ En virtud de que en el caso la autoridad responsable dejó de cumplir con su obligación establecida en el diverso 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁶ pues en los recursos de apelación el análisis del tribunal de alzada se debe limitar a los agravios del apelante, a menos que se trate de un acto violatorio de derechos humanos del imputado, lo que da lugar a la suplencia de la queja a favor de ese acusado de acuerdo con la jurisprudencia de rubro: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO."⁷

⁵ **Artículo 173.** En los juicios del orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento con trascendencia a las defensas del quejoso, cuando:

"...

"Se trate de casos análogos a las fracciones anteriores a juicio del Órgano jurisdiccional de amparo."

⁶ **Artículo 461. Alcance del recurso.**

"El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado. En caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución.

"Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."

⁷ Registro digital: 2019737. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y penal. Tesis: 1a./J. 17/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 732. Tipo: jurisprudencia.

El contenido del criterio es: "De una lectura del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprenden dos reglas: (i) el órgano jurisdiccional debe reparar oficiosamente las violaciones a derechos fundamentales; pero (ii) cuando no se esté en ese supuesto, el órgano jurisdiccional debe limitarse al estudio de los agravios planteados, sin tener que fundar y motivar la ausencia de violaciones a derechos. Para precisar lo anterior es importante distinguir entre dos momentos diferentes: el análisis del asunto y el dictado de la sentencia. Así, aunque las reglas antes descritas cobran vigencia al momento de dictar la sentencia de apelación, el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos; y posteriormente, al emitir su decisión, debe limitarse al estudio de los agravios, salvo que hubiere advertido violaciones a los derechos fundamentales del imputado, en cuyo caso deberá reparar las violaciones oficiosamente. Por lo tanto, aunque los Tribunales de Alzada deben analizar toda la sentencia, no tienen el deber de reflejar ese análisis en los considerandos de su decisión. En consecuencia, se puede concluir que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado. Es importante precisar que la facultad de reparar violaciones a derechos de forma oficiosa se encuentra acotada a



Desde mi visión, aun cuando en los casos de los cuales surgieron las tesis contenientes de esa jurisprudencia, son asuntos en los que el imputado era el promovente del recurso de apelación, esa suplencia de la queja para analizar un acto violatorio de derechos humanos en el recurso de apelación no está únicamente dispuesto para los casos que el recurrente sea el imputado, pues la única limitación a un estudio oficioso en el recurso de revisión es cuando se podría modificar la sentencia recurrida en perjuicio del quejoso, ello atendiendo a lo dispuesto en el artículo 462 del Código Nacional de Procedimientos Penales.⁸

Por tanto, considero que si en el caso la autoridad responsable, tribunal de apelación, no cumplió con el mandato de verificar las violaciones a derechos humanos a las personas acusadas, entonces, se presenta una violación procesal que trascendió al resultado del fallo de apelación. Sin que sea necesaria la reposición del procedimiento de apelación para que se dicte una nueva sentencia que analice esos aspectos omitidos. Ya que esa reposición atentaría contra el deber de justicia pronta y expedita, ordenada en el artículo 17 constitucional, pues se obligaría a los quejosos a permanecer en prisión más tiempo, cuando se ha detectado que el tribunal de apelación no cumplió su deber, porque del estudio de fondo del caso se encuentra que la sentencia de primera instancia es un acto violatorio de derechos humanos que la autoridad estaba obligada a analizar y no lo hizo.

Expuestas mis consideraciones anteriores sobre el establecimiento de la litis del caso y la pauta para entrar a analizar el fondo del asunto debo precisar que, desde mi visión, no resultaba necesario indicar la carencia de vigencia de la

la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. Mientras que en el segundo, se podrá analizar cualquier acto que sea materia de la sentencia que resuelva el juicio oral y que implique una violación a los derechos fundamentales del acusado, como lo podrían ser, según sea el caso: la valoración de pruebas, el estudio de tipicidad, la reparación del daño y la individualización de la pena, entre otras cuestiones. Ahora, también debe aclararse que sólo se hace referencia a la suplencia de la queja en favor del imputado, por lo que la Primera Sala, en este momento, no se pronuncia sobre la aplicabilidad de ese principio en favor de otras partes."

⁸ **"Artículo 462. Prohibición de modificación en perjuicio.**

"Cuando el recurso ha sido interpuesto sólo por el imputado o su Defensor, no podrá modificarse la resolución recurrida en perjuicio del imputado."



tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010,⁹ ya que la misma no surgió de casos del sistema penal acusatorio, por lo que simplemente no es aplicable al caso.

Asimismo, es importante destacar que, desde mi perspectiva, no era necesario citar como apoyo del capítulo de procedencia y materia del fallo la tesis¹⁰ originada en

⁹ Registro digital: 162938. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 1a./J. 110/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11. Tipo: jurisprudencia. El texto es:

"AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE. De los artículos 364 y 415 de los Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, respectivamente, se advierte que la segunda instancia se abre a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios expresados por el promovente al interponer el recurso de apelación. En consecuencia, si únicamente el Ministerio Público se inconforma a través de dicho recurso respecto de la modificación de la pena o de la concesión del beneficio de la condena condicional, la sala incrementa aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promueve juicio de amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado. Lo anterior, en virtud de que la litis en el juicio de garantías se concreta exclusivamente a los agravios planteados por la representación social, pues al ordenarse el análisis de los aspectos mencionados se estaría realizando una revisión oficiosa no permitida."

¹⁰ Registro digital: 2025529. Instancia: Pleno. Undécima Época. Materia común. Tesis: P. 1/2022 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 1101. Tipo: aislada. El texto es:

"REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. LA PERSONA IMPUTADA, CON EL CARÁCTER DE QUEJOSA, PUEDE INTRODUCIR VÁLIDAMENTE EN DICHO RECURSO ARGUMENTOS DIRIGIDOS A BUSCAR UN MAYOR BENEFICIO, A PESAR DE NO HABER PROMOVIDO LA REVISIÓN PRINCIPAL PARA ATACAR LA SENTENCIA QUE LE FUE FAVORABLE POR VICIOS FORMALES.

"Hechos: Una persona imputada acudió al juicio de amparo a combatir un acto que afectaba su libertad personal; obtuvo la protección constitucional por vicios formales, pero no recurrió de manera principal esa determinación para obtener un mayor beneficio, aunque sí lo hicieron el Ministerio Público y el ofendido del delito (éste como tercero interesado) con el propósito de que se revocara la sentencia protectora; sin embargo, la persona imputada sí interpuso recurso de revisión adhesiva en el que introdujo argumentos dirigidos a buscar un mayor beneficio. Al resolver el asunto, surgió la pregunta en el sentido de si era técnicamente posible analizar los planteamientos de la recurrente adhesiva dirigidos a lograr una protección mayor y absoluta.



los amparos en revisión 540/2021 y 541/2021 (criterio que no compartí al resolver esos casos), en virtud de que se trata de situaciones procesales diversas, pues ese criterio aislado se refiere al recurso de revisión adhesiva en el amparo indirecto, el cual tiene sus específicas reglas para fijar la materia de estudio de ese recurso adhesivo, respecto a una sentencia de primera instancia de un amparo indirecto. Situación a la que no aplica lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Amparo que es el que, de acuerdo con mi visión, rige para fijar la litis del amparo directo. Además, como ya expuse en este voto, estimo que en el caso no estamos en un tema de modulaciones procesales, ya que lo relevante es determinar la litis de un amparo directo cuando el acto reclamado es la sentencia de apelación generada solamente por el recurso del fiscal, a partir de la naturaleza y regulación del recurso de apelación en el sistema penal acusatorio.

"Criterio jurídico: La persona imputada, con el carácter de quejosa, puede introducir válidamente a la revisión adhesiva argumentos dirigidos a buscar un mayor beneficio, a pesar de no haber impugnado en la revisión principal la sentencia que le fue favorable por vicios formales.

"Justificación: En materia penal debe afirmarse la existencia de una excepción al criterio sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 300/2010, fallada en sesión de 28 de mayo de 2013, en la cual se sostuvo que la revisión adhesiva sólo es apta para combatir la parte considerativa del fallo recurrido relacionado con el punto resolutivo que favorece al recurrente. Esta excepción avanza en la configuración del juicio de amparo como un recurso judicial efectivo en la reparación de violaciones a derechos humanos, depura los formalismos antes asociados con la figura de la revisión adhesiva y actualiza su alcance en función de las exigencias del principio pro fondo, protegido por el artículo 17 constitucional. Además, con ello se apuntala una concepción material del principio de igualdad que abandona una visión formal, únicamente preocupada por garantizar la simetría aritmética de las cargas procesales. En concordancia con una concepción material del principio de igualdad, esta excepción reconoce la irremediable vulnerabilidad con la cual las personas imputadas ingresan al terreno de juicio. Por ende, la estrategia diseñada por la defensa de una persona imputada no puede regirse por un estándar desproporcionadamente severo ni ser indiferente a lo que está en juego en la mayoría de los casos penales: la libertad misma. Resultaría inadmisibles exigir que las personas penalmente imputadas (o su defensa) impugnen, automática e indefectiblemente, cualquier resolución que les sea parcialmente favorable. Esa carga es excesiva cuando, como ocurre con frecuencia, existe un abanico de posibles estrategias de defensa igualmente razonables. Si la persona imputada y su defensa optan por no interponer un recurso, pero después lo hace su contraparte (el Ministerio Público o la víctima), es legítimo que esta nueva oportunidad procesal abra la posibilidad de reexaminar los fundamentos de lo decidido y, por tanto, que la persona inculpada esté en condiciones de cuestionar sus méritos en los términos más amplios. Así, permitir que el quejoso inculcado agregue pretensiones –en su recurso de revisión adhesiva– que van más allá de buscar la mera confirmación del amparo previamente concedido, resulta respetuoso del actual parámetro de control constitucional, que es sensible a la innegable condición de quien, como persona imputada, debe enfrentar a la maquinaria punitiva. Finalmente, cabe precisar que la decisión de entrar al estudio del fondo del asunto debe condicionarse, en todo momento, a que su resultado mejore la situación jurídica de la persona imputada, pues justamente por la posición en que se ubica, debe entenderse protegido por el principio de *non reformatio in peius*."



Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. LXXIX/2017 (10a.), 1a./J. 50/2018 (10a.), 1a./J. 17/2019 (10a.) y P. I/2022 (11a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas y 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo 4/2022.

En el asunto, se analizó una sentencia de segunda instancia, en la que se modificaron, entre otros aspectos, la pena de prisión que se impuso a los quejosos por el Tribunal de Enjuiciamiento Oral.

I. En la ejecutoria, la procedencia del juicio constitucional se sustentó en los argumentos siguientes:

Los quejosos combatieron la incorrecta valoración de las pruebas; violaciones cometidas en la etapa de juicio oral, como la sistemática suplencia de la queja en favor del órgano de la acusación; la reversión de la carga de la prueba en su contra y la limitación al ejercicio de la defensa.

Así, surgió como cuestionamiento, si precluyó para los quejosos la posibilidad de hacer valer alegatos sobre violaciones a los derechos humanos cometidos en el dictado de la sentencia de primera instancia, o bien, violaciones procesales con trascendencia en el fallo.

Duda que debía ser despejada, porque existía la jurisprudencia de la Primera Sala (emitida en la Novena Época y basada en la Ley de Amparo derogada), de rubro: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL



Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE."¹ según la cual, el amparo directo promovido por el sentenciado, se debía constreñir al análisis sobre individualización de la pena, cuando el Ministerio Público era el único que había apelado, y su recurso se limitaba a aspectos relacionados con el *quantum* de la pena.

Se precisó que los conceptos de violación se dirigieron a atacar violaciones cometidas en la audiencia de juicio oral, que debían ser analizados en el amparo directo promovido por los quejosos sentenciados, a pesar de que no agotaron el recurso de apelación en contra de lo resuelto en la sentencia de primera instancia.

Para justificar esa conclusión, se reseñaron los antecedentes procesales del asunto. Luego, se analizó por qué la naturaleza del recurso de apelación, como se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, permitía concluir –en un supuesto en el cual el Ministerio Público era el único apelante y la sentencia de segunda instancia generaba un perjuicio material en la esfera jurídica de la parte inculpada– que no existían limitaciones materiales para que en su demanda de amparo, los quejosos pudieran plantear violaciones de derechos humanos ocurridas o culminadas en la etapa de juicio oral.

Lo que esencialmente obedecía a que no era posible desconocer las diversas reformas constitucionales y legales sobre derechos humanos, y específicamente en materia penal, que ocurrieron desde la publicación de la citada jurisprudencia. Cambios que imponían una aproximación distinta, más cercana al ideal de acceso a la justicia en favor de quien era considerado un sujeto procesal vulnerable: la persona penalmente sentenciada.

Así, se precisó que los imputados fueron sentenciados en primera instancia por el delito de secuestro agravado en grado de tentativa, y se les impuso una pena de tres años, seis meses de prisión y doscientos días de multa, equivalentes a trece mil doscientos noventa pesos. También fueron condenados al pago de la reparación de daño en forma genérica, y se les concedió el sustituto de tratamiento en libertad o semilibertad, establecido en la fracción I, del artículo 70 del Código Penal Federal. La pena privativa de la libertad, empezaba a contar –según lo ordenado por la propia autoridad responsable– a partir del ocho de junio de dos mil diecisiete, en que los quejosos fueron detenidos por virtud del proceso

¹ Tesis 1a./J. 110/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11.



que dio lugar a la sentencia reclamada. Así, los quejosos llevaban computando al menos un año y tres meses de su sentencia para cuando se dictó la de primera instancia (diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho).

Muy probablemente por esa circunstancia, la defensa decidió no apelar la sentencia de primera instancia;² y en cambio, quien sí lo hizo, fue la fiscal del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía para el Combate al Secuestro y Extorsión.

En sus agravios, expuso consideraciones destinadas a inconformarse con el *quantum* de la pena impuesta por el tribunal de juicio oral. A su consideración, los tres años y seis meses de prisión impuestos, eran incompatibles con las penalidades previstas en los artículos 9, fracción I, inciso a), y 10 fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y con los diversos 25, último párrafo, y 63 del Código Penal Federal.

El tribunal de apelación, concedió razón a la Fiscalía en varios de sus argumentos de agravios; y, por tanto, modificó el fallo recurrido, y le impuso a los quejosos cincuenta años de prisión.

El énfasis en la impugnación de la Fiscalía, explicaba por qué buena parte de la sentencia de apelación versaba sobre el *quantum* de la pena; sin embargo, ese no fue el único tema que se analizó. Uno de los agravios de la fiscalía (el primero), combatió lo que consideró "un intento" por reponer el procedimiento ante la supuesta violación al principio de inmediación. Ello, porque durante el curso del procedimiento, uno de los Jueces integrantes del Tribunal de Juicio Oral, fue sustituido por una Jueza, quien además fue la relatora de la sentencia de condena.

Puesto el problema en el contexto fáctico que le dio origen, se señaló que la pregunta que se debía contestar, era si el hecho de que la defensa hubiera omitido promover el recurso de apelación previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, generaba una especie de consentimiento o preclusión que le impidiera cuestionar las violaciones que, según alegó, ocurrieron en el juicio oral.

² En el expediente consta que los quejosos, asesorados durante el proceso ordinario por el mismo equipo de defensa, no promovieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y que tampoco se adhirieron al recurso sí promovido por la Fiscalía. En cambio, lo que dicha defensa hizo fue promover un escrito de contestación de agravios en el que manifestó su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios.



Duda que surgía, en atención a que el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, preveía que el juicio constitucional era improcedente contra resoluciones de tribunales que admitieran ser combatidas mediante algún recurso ordinario o medio de defensa previsto en ley. Lo que se había entendido, por virtud de esa regla, que la falta de agotamiento de dicho recurso ordinario, generaba consentimiento o preclusión de las violaciones cometidas en primera instancia.

Sin embargo, la respuesta que se dio en la ejecutoria, fue que en un escenario procesal como el que ocurrió en el caso, esa condición de consentimiento no se actualizaba. Ello, porque el recurso de apelación previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, estaba llamado a cumplir con todos los estándares constitucionales y convencionales de un recurso efectivo; así, su regulación se caracterizaba por facultar al tribunal de casación a supervisar oficiosamente la existencia de cualquier acto violatorio de los derechos humanos de la persona sentenciada, incluso cuando sólo la Fiscalía hubiera promovido el recurso ordinario.

El texto literal del artículo 461 de dicho ordenamiento legal,³ que regula la materia del recurso, dejaba en claro que el tribunal de alzada tenía la obligación de suplir la deficiencia de la queja en favor del imputado.

De igual forma, el artículo 481 del mismo Código Nacional,⁴ que se refería en específico al recurso de apelación, informaba que el tribunal de alzada siempre podría hacer valer, e incluso reparar de oficio, las violaciones a los derechos humanos en favor del sentenciado.

³ "Artículo 461. Alcance del recurso.

"El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, **a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado**. En caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución. "Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."

⁴ "Artículo 481. Materia del recurso

"Interpuesto el recurso de apelación por violaciones graves al debido proceso, no podrán invocarse nuevas causales de reposición del procedimiento; sin embargo, el tribunal de alzada podrá hacer valer y reparar de oficio, a favor del sentenciado, las violaciones a sus derechos fundamentales."



De este modo, en aquellos supuestos que justificaban la detección oficiosa de violaciones a derechos humanos, la litis o materia del recurso de apelación no se encontraba restringida por los alegatos de quien lo promovía. El alcance del recurso, por disposición legal expresa, siempre exigía la verificación de esas violaciones. La pretensión constitucional de esas normas, era lograr procesos y sentencias penales libres de cualquier vicio que pudiera mermar su validez y legitimidad.

Consecuentemente, si la materia del recurso de apelación no se constreñía a los planteamientos hechos valer por su promovente, se podía asumir (por razones equivalentes) que tampoco era posible ceñir la materia del juicio de amparo que se promoviera contra la resolución de segunda instancia. En otras palabras, dado que el recurso de apelación siempre podría analizar violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio del sentenciado en primera instancia, la lógica indicaba que esas cuestiones también eran atendibles en el amparo directo que se promovía en contra de la resolución de segunda instancia.

Así, la omisión del tribunal de casación de pronunciarse sobre violaciones a derechos humanos del sentenciado –y que debían ser detectadas de oficio por virtud de la figura de suplencia de la queja– era un alegato que podría hacerse valer en amparo directo, incluso cuando la parte sentenciada en primera instancia no hubiera agotado el recurso de apelación.

En efecto, la naturaleza del recurso de apelación previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales –y la consecuente obligación de suplir la deficiencia de la queja en favor del inculpado ante la violación de sus derechos humanos– obligaba a considerar que, aun cuando el inculpado **no agotara el recurso de apelación**, pero su contraparte sí lo hubiera hecho (y esto genera una sentencia que le causa perjuicio real y material), no cabía hablar de consentimiento de esas violaciones a los derechos humanos cometidos en primera instancia. Ellas siempre eran susceptibles de impugnación en el amparo directo.

Este entendimiento sobre la naturaleza del recurso de apelación, coincidía con el de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reflejado en la jurisprudencia de rubro: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO.". En la justificación de ese asunto, se concluyó que, en definitiva, el Código Nacional de Procedimientos Penales contemplaba –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado.



La Sala consideró que esa conclusión se desprendía de la obligación a cargo del tribunal casación de reparar violaciones a los derechos humanos, que implicaba que dicho órgano sólo debía pronunciarse sobre las mismas si de hecho las detectaba. Y esto constituía una importante diferencia con respecto al entendimiento de la suplencia de la queja en el sistema mixto.

Interpretación que se complementaba con lo dispuesto en el artículo 482, fracción I, del mismo Código, que disponía que sería causa de reposición, cuando en la tramitación de la audiencia del juicio oral o en el dictado de la sentencia, se hubieran infringido derechos fundamentales asegurados por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados; precepto que nuevamente vinculaba a los órganos que conocían de la apelación a vigilar que no se produjeran infracciones a los derechos humanos de las personas imputadas.

Reglas de amplia suplencia de la queja en favor del inculpado, que no se reducían a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales; sino que tenían su reflejo (y una larga construcción jurisprudencial) en materia de amparo.

Como esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo había reconocido en su actuar habitual y su desarrollo jurisprudencial, en materia penal, la figura de la suplencia de la queja en favor del imputado, era tan extensa que llegaba al extremo de permitir el análisis de violaciones a los derechos humanos, aún ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. Así era como el artículo 79, fracción, III, inciso a), de la Ley de Amparo, se había interpretado de forma reiterada. Lo mismo ocurría con la Ley de Amparo abrogada: la persona sentenciada, siempre había sido considerada un sujeto vulnerable, en cuyo beneficio se activaban una serie de protecciones reforzadas durante la tramitación del amparo. Así, si un juzgador advertía violaciones a sus derechos humanos, era su obligación revisar la cuestión, y en su caso, conceder la protección constitucional. El contenido de la demanda de amparo (sus posibles deficiencias y limitaciones) jamás habían limitado aquello que pudiera ser materia del juicio.

Era notable que, en el caso, la amplitud de la materia del recurso de apelación, incluso resultó clara para la autoridad responsable (tribunal de casación), pues en una parte de su sentencia, señaló su obligación de suplir la deficiencia de la queja en favor del imputado, en caso de que advirtiera una violación a sus derechos humanos. Incluso, se pronunció en el sentido de que no se violó el principio de inmediación por el hecho de que una de las Juezas integrantes del Tribunal de Juicio Oral, hubiera sido sustituida durante el juicio.



El tribunal de apelación analizó los agravios de la Fiscalía recurrente, y para ello, destacó que el estudio se limitaría a la individualización de la pena que fue recurrida por la Fiscalía; sin extenderse a cuestiones no planteadas por el recurrente, salvo que se presentaran violaciones a los derechos fundamentales.

En efecto, al precisar el alcance de la materia de la apelación, el tribunal de apelación consideró:

"... es necesario puntualizar, que en la materia de estudio de la presente resolución únicamente versará sobre lo concerniente a la individualización de la pena, aspecto sobre el cual expresó sus agravios la Fiscalía, en su escrito de veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho, dado que en términos del numeral 461, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos, este Tribunal sólo puede efectuar pronunciamiento respecto a los agravios formulados ya que está impedido para examinar las cuestiones no planteadas, salvo el caso de que se presenten violaciones a derechos fundamentales; porque la indicada ley procedimental es por demás clara en establecer el estudio de estricto derecho y únicamente analizar el recurso con sustento en lo que exponga el recurrente en sus agravios; y, en todo caso, el estudio oficioso de la acreditación del delito, la responsabilidad penal, e incluso de la individualización de la pena, en una interpretación pro persona, está reservado a aquellos que sean integrantes de grupos considerados como vulnerables, que no es el caso del fiscal del Ministerio Público ..."

Así, el mismo órgano de apelación consideró que, en términos del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debía centrarse en los agravios de la parte apelante (la Fiscalía); pero en caso de identificar una violación a los derechos humanos del inculpado, debía pronunciarse sobre ella.

Por tanto, no quedaba duda de que si en el caso, el órgano de apelación identificaba alguna violación de derechos humanos cometida en perjuicio de los imputados, no sólo podía, sino que debía suplir la deficiencia. Es decir, tenía el deber de detectar violaciones de este tipo y el incumplimiento de ello, era algo susceptible de ser combatido en juicio de amparo directo.

Al final, el criterio de dicho órgano de alzada, fue que no se había cometido violación alguna al debido proceso que ameritara ese análisis oficioso.

Pero lo importante era que el tribunal de apelación partió de la premisa de que la litis estaba limitada, sólo en principio, a lo planteado por la Fiscalía, pues siempre cabía la posibilidad de advertir oficiosamente violaciones a los derechos



humanos de los inculpados. Incluso, expresamente señaló que en el caso, no advertía violación alguna al debido proceso.

Además, uno de los agravios de la Fiscalía estuvo destinado a combatir lo que consideró un intento por reponer el procedimiento ante la supuesta violación al principio de inmediación por cambio de juzgador. Lo que demostraba que la Fiscalía también estaba consciente de que el tribunal de apelación contaba con atribuciones para hacer una revisión oficiosa de cualquier violación procesal, con independencia de si los sentenciados la habían planteado o no.

Así, la premisa según la cual, el recurso de apelación no sólo podía, sino que debía incluir el análisis oficioso de violaciones a derechos humanos en perjuicio del inculcado, permitía justificar por qué la litis de un amparo directo –promovido contra la sentencia de apelación– nunca podría entenderse como cerrada o restringida.

Conclusión que era sumamente relevante, pues explicaba por qué se superaron las condiciones que permitieron a la Primera Sala afirmar un criterio que validaba una litis cerrada, precisamente para el supuesto en que el Ministerio Público era el único apelante.

En efecto, en la tesis de jurisprudencia aprobada por la Primera Sala, se sostuvo –de acuerdo con la naturaleza del recurso de apelación regulado en los artículos 364 y 415 del entonces vigente Código de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal– que si únicamente el Ministerio Público se inconformaba a través de ese recurso respecto de la modificación de la pena o la concesión del beneficio de la condena condicional, la sala incrementaba aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promovía amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso; el tribunal colegiado no podía conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analizara los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado.

Así, se destacó que ese criterio se emitió antes de las reformas constitucionales y legales de dos mil once –estructurales en materia de derechos humanos y amparo– que maximizaban las condiciones de acceso a la justicia, a través de recursos que debían ser interpretados siempre con miras a buscar efectividad. Criterio que también se emitió antes de la plena entrada en vigor del sistema acusatorio, inaugurado por la reforma penal constitucional de dos mil ocho, antes de la emisión de un Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable para toda la república, que específicamente regulaba el alcance del recurso de apelación.



Desde ese punto de vista, la jurisprudencia partía de premisas sobre la naturaleza del amparo en material penal que ya habían quedado superadas, tanto por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, como por una total reconfiguración de la naturaleza del recurso de apelación en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que aspiraba a convertirlo en un genuino instrumento de acceso a la justicia.

Así, con motivo de esos cambios –y en particular, con la introducción de un modelo penal acusatorio– se estaba frente innovaciones que la Primera Sala, simplemente no pudo prever cuando aprobó la jurisprudencia.

En ese sentido, cobraba aplicación lo dispuesto en el artículo sexto transitorio, del decreto de entrada en vigor de la Ley de Amparo, y según el cual, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior, sólo continuaba en vigor en lo que no se le opusiera. Por tanto, no se actualizaban las condiciones de vigencia de la jurisprudencia 1a./J. 110/2010.

Por esas razones, la materia de análisis del amparo, no podría quedar limitada por los agravios planteados por la Fiscalía, pese a ser el único sujeto procesal que instó el recurso de apelación.

Además, resultaría contrario al derecho de acceso a la justicia, afirmar que las personas sentenciadas debían perder la oportunidad de combatir las violaciones a derechos humanos cometidas en primera instancia, sólo por no haber promovido el recurso de apelación en su contra; sobre todo si la resolución que recaía al medio de impugnación, tenía por válidas algunas de sus premisas y ello generaba una afectación real y material en su esfera jurídica.

La justificación que subyacía a esa lógica, era: por la complejidad propia de los asuntos penales –que en su mayoría involucran a personas privadas de su libertad– era razonable considerar que su estrategia de defensa podría optar por renunciar a un medio de defensa bajo la legítima expectativa de acceder a la libertad más pronto que el trámite y resolución del recurso.

En esa tesitura, se debían considerar la razonable variedad de estrategias que válidamente cabían en la ruta de un litigio penal, y que justificaban atenuar el nivel de exigencia que se esperaba de la actividad procesal hecha valer en favor de la persona penalmente sentenciada. Es decir, se debía partir de la premisa de que no siempre resultaba acertado esperar un impulso procesal inmediatamente reactivo por parte de quien había recibido una sentencia de esa naturaleza, pues debido a la diversidad de matices y particularidades que



naturalmente se podrían suscitar en cada proceso penal, ello impondría una exigencia desmedida, que podría resultar en promociones infructuosas u onerosas para el sentenciado, o incluso, generadoras de una innecesaria sobrecarga en el aparato de justicia penal.

En consecuencia, el hecho de que la parte quejosa, penalmente sentenciada, omita promover el recurso de apelación, **no podría considerarse como un consentimiento** implícito de las violaciones a derechos humanos surgidas en primera instancia. La posibilidad de plantearlas en amparo directo contra la sentencia definitiva, **no precluía**.

Lo que era consistente con otros precedentes en los que el Tribunal Pleno analizó el nivel de exigencia aplicable, tratándose de amparos (y sus recursos) derivados de una secuela procesal penal. En efecto, en otros asuntos se tuvo oportunidad de explicar por qué, al interpretar los requisitos procesales aplicables a las personas penalmente procesadas o sentenciadas, se justificaba partir de la premisa según la cual, su posición ante el orden jurídico simplemente no era igual a la de otros sujetos procesales que interactuaban en la misma materia penal o en otras materias.

Concretamente, en los amparos en revisión **540** y **541**, ambos de **2021**, el Tribunal Pleno analizó el estándar aplicable a las cargas procesales de las personas inculpadas en el juicio de amparo.

La necesidad de ese análisis, surgió a propósito de la falta de promoción de un recurso de revisión principal por parte de la defensa de las inculpadas, en contra de una concesión de amparo parcialmente favorable. Básicamente, se consideró que la presentación de una revisión adhesiva generaba la posibilidad de una litis tan abierta como la que permitía la revisión principal, precisamente por la particular posición de desventaja que es característica de las personas sujetas a un proceso penal. El Pleno justificó esa posición, bajo consideraciones que resultaban enteramente aplicables, incluso por mayoría de razón. Consideraciones que quedaron reflejadas en la tesis aislada de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. LA PERSONA IMPUTADA, CON EL CARÁCTER DE QUEJOSA, PUEDE INTRODUCIR VÁLIDAMENTE EN DICHO RECURSO ARGUMENTOS DIRIGIDOS A BUSCAR UN MAYOR BENEFICIO, A PESAR DE NO HABER PROMOVIDO LA REVISIÓN PRINCIPAL PARA ATACAR LA SENTENCIA QUE LE FUE FAVORABLE POR VICIOS FORMALES."

Todo lo anterior, confirmaba la siguiente conclusión: resultaba inadmisibles considerar que la persona sentenciada –que acude al amparo para combatir una resolución de apelación instada por su contraparte– había consentido cualquier violación



cometida en primera instancia y no hecha valer en la sentencia definitiva de apelación.

En cuanto a este apartado de la ejecutoria, relativo a la **procedencia del amparo directo**, si la pregunta a dilucidar era ¿si el amparo directo era procedente? Considero que la respuesta es en sentido positivo, y por eso voté en sentido favorable ese aspecto.

Sin embargo, estimo que ello obedece a que el juicio constitucional se hizo valer contra una sentencia definitiva, porque fue dictada en segunda instancia; es decir, desde el aspecto de definitividad para efectos de la procedencia del amparo directo, no se advierte que en este caso, se actualice alguna causal de improcedencia.

Por lo que, la circunstancia de que tanto la Constitución como la Ley de Amparo exima a las personas sentenciadas de hacer valer los recursos ordinarios que procedan en contra de las violaciones procesales, es un tema totalmente distinto al de la obligación de hacer valer el recurso ordinario que proceda en contra de la sentencia de primera instancia que le resulta desfavorable; pues se trata de dos temas que, desde mi punto de vista, no guardan similitud alguna.

Ahora bien, ¿en qué momento se hacen valer esos recursos? Pues en tanto que en el juicio se van presentando esas violaciones, si hay un recurso que hacer valer, normalmente se tiene que agotar ese recurso en el trámite del juicio ordinario, y tratándose de la materia penal, no hay esa obligación para preparar esas violaciones. Pero este es un tema distinto a la obligación de agotar el recurso en contra de una sentencia definitiva que resulta desfavorable para los quejosos: una cosa es la apelación de las violaciones procesales para prepararlas, y otra cosa es la apelación en contra de la sentencia de primera instancia, porque esta última sí implica un consentimiento que trasciende en las instancias posteriores.

En el caso, el Tribunal de primera instancia determinó imponerles a los quejosos, una pena mínima de tres años y seis meses de prisión; de la que ya llevaban más de un año y medio privados de su libertad; por lo que debido a la estrategia de la defensa, decidieron no hacer valer el recurso de apelación, en aras de obtener de inmediato el beneficio que les había sido concedido por el tribunal de primera instancia.

Así, en aras de alcanzar cuanto antes ese beneficio, decidieron no apelar; incluso, el defensor presentó un escrito indicando que solicitaba que se tuviera por



renunciado el plazo para hacer valer la apelación, porque lo que les interesaba era acceder al beneficio que ya se les había concedido, porque dado el tiempo que ya llevaban privados de la libertad, seguramente serían puestos en libertad con base en dicho beneficio.

Por ello decidieron no apelar; en ese contexto, el problema o la situación que se dio, fue porque el Ministerio Público sí hizo valer el recurso de apelación, y en esa medida lo que impugnó en sus agravios, me parece que en la sentencia de apelación, fueron suplidos abiertamente. Pues lo que señaló fue que no debía ser la pena mínima de tres años y seis meses de prisión, sino que debía ser la mínima que le correspondía a un delito calificado como grave, que en este caso se trataba de tentativa de secuestro, para el que se establecía que debían ser cincuenta años.

Sobre esta base, el tema de procedencia no era debatible, pues el amparo directo se hizo valer en contra de una sentencia definitiva, respecto de la cual ya no procedía recurso alguno, y desde luego, por una persona legitimada para hacerlo, que en este caso eran los sentenciados. No quiere decir que la parte quejosa ya no podía impugnar nada de la sentencia de apelación; pero sí tiene un aspecto que consintieron voluntariamente, en el sentido de que para ellos, la pena mínima que se les impuso y la concesión del beneficio, optaron por consentirlos, en aras de alcanzar este último de inmediato; lo que no se dio por la apelación de su contraparte.

En ese orden de ideas, considero que la procedencia del amparo debía constreñirse al incremento a la pena que se impuso a los quejosos con motivo de la segunda instancia; ya que ellos no hicieron valer el recurso ordinario correspondiente. Por tanto, el estudio de fondo debía versar respecto a este tópico.

Ahora bien, en cuanto a los aspectos destacados en la ejecutoria, me parece necesario realizar las siguientes precisiones:

- A.** No encuentro que de las diversas iniciativas que dieron origen a las reformas de 6 de junio de 2011, al párrafo cuarto, del inciso a), de la fracción III, del artículo 107 de Constitución Federal, se desprenda algún lineamiento específico, o al menos indicios que pudieran dar pauta para entender que en la voluntad del Constituyente, se encontraba la idea de excepcionar al principio de definitividad que se establece en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Me parece que si la intención del Reformador de la Constitución Federal, hubiera sido la de generar tan loable excepción a uno de los principios fundamentales



que rigen la procedencia del juicio de amparo, y sobre todo, con el impacto que ello representa sobre la procedencia de la acción constitucional en materia penal, desde luego que así lo hubiera establecido expresamente en la Norma Fundamental. Hubiera buscado que su propósito resultara claro e inteligible, o incluso, hubiera fijado lineamientos y directrices para que el Legislador Federal, en ejercicio de la correspondiente reserva de ley, explicitara su voluntad en la Ley de Amparo.

Dicha porción normativa está redactada en los términos siguientes:

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado."

Así, de una interpretación meramente literal, únicamente se desprende que en amparos de naturaleza penal, en contra de sentencias definitivas, los sentenciados no tienen la carga procesal de plantear las violaciones a las leyes que rigen el procedimiento.

Por lo que parece ingente que el Constituyente pretendiera, contrario al principio *in claris non fit interpretatio*,⁵ que los destinatarios de la norma; entre ellos, personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por estar sujetos a un proceso penal, tuvieran la necesidad de interpretar esa porción normativa para poder desentrañar que su genuina intención era la de excepcionar al principio de definitividad; entorpeciendo con ello su aplicación, a pesar de su destacado propósito.

Incluso, no puede soslayarse que el contenido expreso de la norma, sólo se relaciona con una excepción a una carga procesal en el amparo en materia penal.

Ahora bien, a lo largo de la redacción del artículo 107 constitucional, se encuentran diversas expresiones semánticas como:

- "Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable ...";

⁵ Cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, no ha lugar a interpretación alguna, sino a la pura y simple aplicación del precepto en su literal dicción.



- "En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán ...";
- "En los casos a que se refiere la fracción anterior ..."; y,
- "En los casos no previstos en los párrafos anteriores ...".

Por lo que resulta extraño que en la ejecutoria, no se haya acudido a ellas.

Además, se omite considerar que en diverso párrafo, ya se establece una excepción al principio de definitividad, al señalar:

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos."

Esto reitera, a mi consideración, que si la voluntad del Constituyente hubiera sido la de establecer una excepción, la hubiera plasmado textualmente en la propia norma, a efecto de hacer expedita su aplicación; y no dejarla oculta o a la sombra, en espera de que este Alto Tribunal la desentrañara.

En ese orden de ideas, me parece que no se puede concluir la existencia de la voluntad del Constituyente, en el sentido de excepcionar al principio de definitividad.

Esto es, el inciso b) de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, precisa que cuando se impugnen actos que afecten la libertad personal, por regla general no es necesario agotar los recursos o medios ordinarios de defensa, a menos de que se trate de la sentencia definitiva en el proceso penal, en cuyo caso será necesario cumplir con la definitividad.

En ese orden de ideas, las sentencias definitivas en materia penal, son una excepción a la regla general, en el sentido de que tratándose de actos que afecten la libertad personal, no es exigencia legal que para que proceda en su contra el amparo, sea necesario que se agote el principio de definitividad.

Caso contrario, se buscaría establecer una excepción al principio de definitividad, tratándose de sentencias definitivas; es decir, que ante la existencia de violaciones a las leyes que rigen el procedimiento, no sea necesario agotar los medios ordinarios de defensa de forma previa a promover el juicio de amparo.

Lo que claramente termina por contrariar el mandato expreso del legislador federal en la Ley de Amparo, al excepcionar la excepción que establece el inciso b) de



la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y hacer procedente el juicio constitucional, respecto de sentencias definitivas en materia penal, sin la necesidad de agotar previamente el principio de definitividad.

B. En otro orden de ideas, no desconozco la buena intención que se permea en la ejecutoria, al propender a la protección y respeto de las leyes que rigen el procedimiento, para lograr un ejercicio pleno del derecho fundamental a un debido proceso legal.

Sin embargo, en aras de ese objetivo, se justificó la procedencia del amparo directo, a pesar de que no se haya hecho valer el recurso de apelación. En consecuencia, se revisaría en la vía uniinstancial, la sentencia de condena de primera instancia.

Pero ese tipo de resoluciones no encuadra en el concepto de sentencias definitivas que se establece en el propio artículo 107 constitucional, y que se define en el párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 170 de la Ley de Amparo, como las que "decidan el juicio en lo principal"; que para los efectos de la materia penal, conforme al sistema de justicia acusatorio y oral, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios **275/2021**,⁶ identificó como aquellas que resuelven lo conducente sobre la acreditación o no del delito y la responsabilidad penal; ello, con independencia de que por el sentido del fallo, se hagan o no pronunciamientos sobre las consecuencias jurídicas del delito.

Así, de dicho precedente, fundadamente se puede desprender que una sentencia de primera instancia, si bien es cierto que puede poner fin a la causa penal de origen; ello no significa que se trate de una sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo directo, que únicamente se constituye por aquella que emite un tribunal de apelación o de casación, en la que se define, sobre la base de la valoración de los medios de prueba desahogados en la audiencia de juicio ante el tribunal de enjuiciamiento, la acreditación o no del delito y la responsabilidad penal.

De ahí la importancia y necesidad de que previo a la promoción del amparo directo, en contra de una sentencia en materia penal, se agoten los recursos ordinarios

⁶ Resuelta en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



capaces de modificarla, revocarla o nulificarla. De otra manera, se descontextualizaría al amparo directo como un juicio extraordinario, y prácticamente se le concebiría como una segunda instancia del proceso penal.

- C.** Por otra parte, si bien el párrafo cuarto de la fracción III del inciso a) del artículo 107 de la Constitución Federal, exonera a los sentenciados en materia penal, de la necesidad de hacer valer las violaciones a las leyes de procedimiento al reclamar en amparo directo la sentencia definitiva de condena en su contra.

La doctrina que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha desarrollado con relación a la defensa técnica material, se ha afirmado, entre otros aspectos, que la decisión de no agotar un recurso, debe obedecer a un cálculo técnico-jurídico; pues de lo contrario, se podría incidir en una violación a ese derecho.

Así, en casos como el que analizó el Tribunal Pleno, en los que la persona sentenciada y/o su defensa, deciden no impugnar la sentencia condenatoria de primera instancia; pero el proceso penal continúa *sub judice* por la actividad procesal de la fiscalía o de la víctima del delito, quienes sí deciden apelar esa resolución. Desde luego que deben estar conscientes de que su derecho a reclamar el estudio de las violaciones procesales, no puede depender del impulso procesal de la contraparte, a quien por cierto, lo guía una pretensión e intereses opuestos a los del sentenciado.

Incluso, la propia lógica de la ejecutoria, en el sentido de que no precluye el derecho a inconformarse contra violaciones procesales ocurridas durante la primera instancia; llevaría al extremo de considerar que para el caso de que ninguna de las partes interpusiera el recurso correspondiente, la persona sentenciada tendría expedita su facultad de promover amparo directo en contra de la sentencia de primera instancia, por infracción al debido proceso, y eventualmente proponer el estudio de la valoración probatoria, a través de un tema como la presunción de inocencia.

Esa aproximación, desde mi punto de vista, no sólo distorsiona por completo el principio de definitividad; sino además, su razón de ser subyacente, que precisamente es el carácter excepcional y subsidiario del juicio de amparo.

- D.** En diversa tesis, con relación a lo decidido por el Tribunal Pleno en los amparos en revisión **540/2021** y **541/2021**, a efecto de justificar la apertura de la litis en el recurso de revisión adhesivo, interpuesto por las personas inculpadas; considero que lo ahí decidido no puede trasladarse *vis a vis* a la ejecutoria, porque en ese caso, las personas inculpadas, aún en la vía adhesiva o accesorio, ejercieron la correspondiente acción recursal, con lo que sus pretensiones finalmente formaron parte de la litis de la correspondiente revisión.



Mientras que, en el caso, los sentenciados y su defensa, decidieron volitivamente no impugnar en apelación la sentencia de condena en su contra, dictada en la primera instancia.

Derivado de todo lo anterior, estimo que contrario a que se consideró en la ejecutoria, la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE.", en modo alguno se contrapone a la legislación de amparo en vigor, ni al paradigma imperante en materia de derechos humanos.

Incluso, no se podría soslayar que en precedentes relacionados ya con el sistema acusatorio,⁷ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha retomado ese criterio, a efecto de justificar la existencia de casos en los que la *litis* en amparo directo es cerrada o restringida.

En ese orden de ideas, aunque comparto la procedencia del amparo directo, estimo que los motivos por los que se justifica ese extremo, obedecen a otras razones jurídicas; pues es claro que no se debe soslayar el principio de definitividad, en los casos en que el acto reclamado es una sentencia definitiva.

II. Con relación al estudio de **fondo**, en la ejecutoria se realizaron las siguientes precisiones:

⁷ Ver amparo directo en revisión **6995/2016**, resuelto en sesión de diez de enero de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra y se reservó el derecho a formular voto particular. Amparo directo en revisión **118/2017**, resuelto en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz. Amparo directo en revisión **4233/2016**, resuelto en sesión de primero de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



Se informó que el asunto se caracterizaba por presentar múltiples vicios de debido proceso, todos derivados de una violación fundamental al principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio.

Así, se calificó de **fundado** lo argumentado por la defensa, en el sentido de que, durante el desahogo de la audiencia de juicio oral, se concedió una ventaja indebida a la fiscalía, supliéndole la deficiencia de la queja y otorgando un peso preponderante e injustificado a sus pruebas y su teoría del caso. Con ello, se puso a la defensa en clara desventaja para demostrar, como fue su intención, la inocencia de los quejosos.

En la ejecutoria se revisó directamente la sentencia de condena en primera instancia, en la que se encontró a los quejosos como penalmente responsables del delito de secuestro en grado de tentativa.

Por lo que sobre la base de la robusta doctrina constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación al principio de presunción de inocencia, se precisó que en su vertiente de estándar probatorio, constituía una exigencia metodológica cuya función era dirimir la culpabilidad o inocencia de la persona acusada, y evitar que pudieran ser condenadas con base en meras sospechas, intuiciones o inferencias inescrutables.

Se destacó que con motivo de la reforma constitucional de 2008, el sistema de justicia penal transitó a un modelo de corte preponderantemente acusatorio y adversarial, en el que la presunción de inocencia se encontraba en el centro, con la intención de evitar, tanto como fuera posible, condenar a personas inocentes.

En ese orden de ideas, se estableció la existencia de fallas sustanciales en el proceso decisorio del Tribunal de Juicio Oral, que se estima que únicamente podían explicarse como resultado de un juzgamiento a partir de un estándar probatorio deficiente e incorrectamente basado en la presunción de culpabilidad de los imputados.

Y por tanto, la ejecutoria se ocupó de verificar si el Tribunal de Juicio Oral, valoró el material probatorio atendiendo a que la carga de la acusación le correspondía a la Fiscalía.

Así, se arribó a la conclusión de que todo el razonamiento probatorio del fallo de primera instancia, descansaba sobre la aceptación dogmática de que el testimonio de las presuntas víctimas era indubitable, cierto y merecía plena credi-



bilidad; por lo que a partir de esa premisa, se construyó el silogismo que llevó al Tribunal de Juicio Oral, a corroborar la culpabilidad de los imputados.

Sin embargo, se precisó que a través de un ejercicio constitucionalmente válido, se debía transitar en sentido inverso; es decir, suponer la inocencia de los procesados, y sólo si el material probatorio de cargo era más sólido que el de descargo, se justificaba la condena.

Además, se destacó que el estándar probatorio constitucionalmente exigido, no permitía hacer inferencias *in dubio pro víctima*, sino sólo *in dubio pro reo*; aunado a que el empleo de un estándar más benigno para la víctima, a la postre se tradujo en la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la Fiscalía, al grado de desestimar la versión de la defensa, con base en argumentos que no fueron planteados por el órgano acusador; lo que se dijo que era inadmisibles.

No se soslayó que el dicho de la víctima era de enorme importancia, sobre todo en los casos en que ella misma percibe a través de sus sentidos la realización del crimen, y más aún, cuando se trataba de delitos clasificados como "de realización oculta"; pero cuando su realización ocurría en lugares públicos y transitados, no era viable considerar que su dicho fuera merecedor de un valor especial o destacado, sino que requería corroboración o respaldo.

En el caso, se estableció que el testimonio rendido por los policías aprehensores, estrictamente versó sobre las actuaciones o diligencias en que participaron con motivo de sus funciones, y que su conocimiento de los hechos no había sido de primera mano, sino indirecto o referencial; y en consecuencia, insuficiente para corroborar que el evento delictivo ocurrió. Más aún, se señaló que la negligencia y notable pasividad con que se condujeron, debió jugar en perjuicio de la fiscalía y no de los inculpados.

Por tanto, se concluyó que en forma indebida, la carga de la prueba fue transferida a la defensa, bajo la suposición dogmática de que la víctima siempre dijo la verdad, lo que implicó la renuncia del tribunal a valorar objetivamente la evidencia; pues de haberlo hecho, hubiera podido concluir que la fiscalía no satisfizo, en primer lugar, su deber de investigar y perseguir los delitos, ni tampoco, la carga de probar su acusación en el juicio.

Se afirmó que si bien todo lo anterior era suficiente para conceder en forma lisa y llana el amparo que los quejosos solicitaron, no podía soslayarse la actitud proactiva de los inculpados al rendir sus respectivos testimonios, cuyo contenido permitía concluir su fiabilidad y suficiencia; lo mismo que el testimonio



de quien presuntamente era la única testigo presencial de los hechos, así como los peritajes de descargo. Aspectos que se dijo, no fueron valorados por el órgano de enjuiciamiento, quien formó su decisión con base en especulaciones o presuposiciones dogmáticas, lo que se destacó como contrario a las enseñanzas del constitucionalismo contemporáneo, acerca de un sistema penal garantista y de mínima intervención.

Finalmente, se destacó como un aspecto preocupante, que si bien de manera reiterada, los procesados alegaron que su persecución penal obedeció a una fabricación dolosa por parte de la fiscalía, el tribunal se mostró reticente para permitir a la defensa profundizar sobre ese argumento y mostrar su verdad, lo mismo que lo relativo a presuntas violaciones graves a derechos humanos.

En ese orden de ideas, se determinó que el Tribunal de Juicio Oral, no colocó las cargas probatorias donde le era constitucionalmente exigido; y por tanto, se concluyó que el caso existía insuficiencia probatoria tan patente, que la defensa pudo haberse atendido a su derecho a guardar silencio, y aun así, podría afirmarse que la fiscalía no reunió los elementos para soportar la carga probatoria que le correspondía.

Consecuentemente, se coligió que se vulneró el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio, por lo que se concedió a los quejosos, de manera lisa y llana, el amparo que solicitaron.

Consideraciones con las que convengo, pues es plausible que se otorgara el amparo a los quejosos.

Sin embargo, me parece que lo que en realidad pudo ser motivo de análisis en el juicio de amparo, sería el incremento que sufrió la pena de prisión con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público.

Elo, porque en primera instancia, el Tribunal de Enjuiciamiento impuso a los imputados la pena de tres años, seis meses de prisión; además de que no fue recurrida por los sentenciados, el órgano de defensa manifestó su interés de renunciar al plazo para hacer valer la apelación, a efecto de acceder al beneficio penitenciario concedido. Sin embargo, derivado del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público, el tribunal de alzada modificó el *quantum* de la pena e impuso cincuenta años de prisión; ello, en indebida suplencia de la deficiencia de los agravios.

Así, para constatar que los agravios que expresó el Ministerio Público en el recurso de apelación, efectivamente fueron suplidos y perfeccionados por el Tribunal de segunda instancia, se presenta el siguiente cuadro comparativo:



AGRAVIOS DE LA FISCAL DEL MINISTERIO PÚBLICO	CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA DE APELACIÓN
<p>a) Se pretendía declarar nula la sentencia por violación al principio de inmediación, a virtud de que el Juez ante quien se desahogaron las pruebas, no fue el mismo que resolvió, sino que fue sustituido.</p> <p>Pero esa sustitución no produjo afectación, porque la juzgadora sustituta que emitió la sentencia, contó con las videograbaciones de las audiencias previas para normar su criterio; por ende, no debía declararse la nulidad del procedimiento ni de la sentencia, ya que se trataba de una violación que no trascendía al resultado del fallo.</p>	<p>i. La materia de estudio, era únicamente lo concerniente a la individualización de la pena.</p> <p>ii. Se calificó de inoperante el agravio, porque aun cuando se efectuó la sustitución de Jueces, se dictó sentencia de condena.</p> <p>i.</p>
<p>b) En la audiencia de individualización de sanciones, el tribunal de juicio oral, aplicó inexactamente los artículos 19 constitucional, y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque con base en esos numerales, el delito de secuestro debía ser considerado como grave.</p> <p>Asimismo, realizó una inexacta aplicación del artículo 25 del Código Penal Federal, porque sólo se atendió lo dispuesto en sus dos primeros párrafos, y soslayó lo que dispone el último de ellos.</p> <p>No se atendió lo que disponen los artículos 12, 29, párrafo segundo, 52 y 63 del Código Penal Federal, porque se trata de un delito grave.</p>	<p>iii. Los agravios de la fiscal recurrente, no introdujeron alegato alguno para combatir el grado de culpabilidad mínima que se fijó en la sentencia de condena, por lo que se conformó con éste.</p> <p>iv. La inconformidad versó únicamente sobre el <i>quantum</i> de la pena, y los agravios expresados al efecto resultaron fundados, porque lo resuelto se apartó de lo dispuesto en los artículos 25 y 63 del Código Penal Federal, supletorio de la Ley General que previene y sanciona los Delitos en Materia de Secuestro, y se aplicaron inexactamente los artículos 19 constitucional, y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.</p> <p>ii.</p> <p>De acuerdo con el artículo 25 del Código Penal Federal, la sanción penal de prisión iba de 3 días a 60 años, o lo que en su caso dispusieran otras leyes, como la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.</p>



El artículo 63 del Código Penal Federal, dispone las reglas para la imposición de sanciones de tentativa punible, aplicables a la Ley General en Materia de Secuestro, que en su artículo 2, precisa que se aplicará en lo conducente el Código Penal Federal.

La legislación supletoria, en sus artículos 12 y 52, prevén lo relativo a la magnitud de culpabilidad que impone una pena de hasta dos terceras partes de la sanción para el delito consumado, y que cuando se trate de tentativa punible de delito grave la prisión correspondiente, no sería menor a la mínima y podía ascender hasta las dos terceras partes de la sanción máxima para el delito consumado.

Respecto del artículo 19 constitucional, indica el catálogo de ilícitos respecto de los que procede, de manera excepcional la prisión preventiva oficiosa, y remite a las legislaciones secundarias por cuanto hace la gravedad de los ilícitos.

El artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone las causas de procedencia de prisión preventiva, que sólo podrá solicitar el Ministerio Público, con relación al artículo 19 constitucional, la cual es procedente en los casos de secuestro. Sin embargo, la disposición constitucional no podía aplicarse al momento de ponderar la imposición de una pena, porque en esa etapa ya ha sido superada la presunción de inocencia al haber quedado plenamente probado el hecho y la responsabilidad de quien lo cometió.

c) La sentencia recurrida no atendió la legislación aplicable al individualizar las sanciones de los sentenciados, porque no impuso la que correspondía al delito de secuestro agravado. Por ello, solicitó

v. Luego de un estudio dogmático de lo que debe entenderse por delitos graves, se determinó que como lo solicitó la Representación Social, se comprobó el hecho que la ley señalaba como delito



que se modificara la sentencia de primer grado en cuanto al *quantum* de la pena, a fin de que impusiera la privativa de libertad de 50 años de prisión, de conformidad con lo que dispone el artículo 63, párrafo tercero, del Código Penal Federal, para los casos de tentativa.

de secuestro agravado en grado de tentativa por el que se condenó a los sentenciados; ilícito previsto y sancionado por el artículo 9, fracción I, inciso a), con relación al 10, fracción I, inciso a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Asimismo, la sanción prevista en dichos preceptos, se agravó por las circunstancias particulares en las que se intentó cometer el injusto: a) se realiza en camino público o en lugar desprotegido o solitario; b) quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas; c) se realice con violencia; pasando de una pena de 40 a 60 años de prisión y multa de 1000 a 4000 días, para la tentativa de secuestro simple, a una sanción agravada de 50 a 90 años de prisión y de 4000 a 8000 días multa.

La Fiscalía, desde la audiencia de individualización de pena, alegó que correspondía a la imposición de esas sanciones, conforme a la regla dispuesta en el párrafo tercero, del artículo 63 del Código Penal Federal, aplicado supletoriamente a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, que señala que en la tentativa punible de delitos graves, la pena no debe ser inferior a la mínima y puede llegar hasta las dos terceras partes de la máxima dispuesta para el delito consumado, que en el caso al haber sido establecido el grado de culpabilidad mínimo, se debía imponer la pena mínima para el delito de secuestro agravado en grado de tentativa, esto es, 50 años de prisión y 4000 días multa.

Por tanto, no fue acertado, como alegó la apelante, que no se aplicara el tercer párrafo, del artículo 63 del Código Penal Federal.



Asimismo, con la aplicación del citado precepto, contrario a lo sostenido por el Tribunal de Juicio Oral, no se vulneraba derecho alguno a los sentenciados, porque el legislador, para establecer la pena, atendió a factores como el deterioro de la seguridad pública y a los altos índices de crecimiento de la criminalidad que atentan contra el orden social.

Factores que no afectan de inconstitucional el precepto en mención, porque el legislador tiene facultad de considerar, por ejemplo, las necesidades sociales que requieren regulación jurídica, tomando en cuenta las conductas de mayor peligrosidad y el riesgo de proliferación de delitos graves para imponer las penas correspondientes.

Además, la garantía de igualdad prevista en el artículo 1° constitucional, sólo podía entenderse con relación a las libertades que la propia Constitución establece.

El artículo 63, párrafo tercero, del Código Penal Federal, al indicar que en casos de tentativa punible de delito grave, así calificado por la ley, el órgano jurisdiccional impondrá una pena que no será menor a la pena mínima y podrá llegar a las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado, no transgrede esos preceptos constitucionales, pues no se trata de una ley privativa, ni prevé que éste deba ser juzgado por un tribunal especial, sino que dicho precepto cumple con los requisitos de ser general, abstracto e impersonal, sin hacer distinciones en su aplicación, a favor o en perjuicio de personas determinadas, rigiendo para todos los gobernados que se ubiquen en sus supuestos normativos.



Tampoco viola el artículo 22 constitucional, pues esa sanción no podía considerarse como inusitada o excesiva; ya que conforme al espíritu del precepto constitucional, el término "inusitado", aplicado a una pena no correspondía exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, qué significa lo no usado, ya que no podía concebirse que el constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado artículo 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto sería tanto como aceptar que esa disposición constituía un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada.

Y por "pena inusitada", en su acepción constitucional, debía entenderse aquella que había sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva, o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad. Por cuanto al concepto de trascendental, no significa que las penas causaran un mal más o menos grave en la persona del delincuente, sino que afectan a los parientes del condenado, es decir, que fueran más allá de la persona del delincuente.

Así, por pena inusitada no sólo se entienden aquellas que importan un maltrato ejercido de modo directo sobre el cuerpo y que causan dolor, sino todas aquellas penas no humanitarias, crueles y excesivas que al ser desproporcionadas, se alejan de los fines de la penalidad.

De ahí que si el artículo 63 del Código Penal Federal, en su tercer párrafo, determina que la autoridad judicial impondrá



una pena de prisión a quienes se encuentran en el supuesto de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, ello es acordé también al artículo 18 constitucional, que prevé como parte de la readaptación social, la pena privativa de la libertad.

Tampoco violenta el artículo 22 constitucional, porque el hecho de que se trate de un delito grave y se establezca que la pena de prisión no será menor a la pena mínima y que puede llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado, no constituye una pena no humanitaria, cruel o excesiva que, al ser desproporcional, se aleja de los fines de la penalidad; ni es trascendental, que pudiera ir más allá de la persona del delincuente.

Así, no constituye una pena inhumana, cruel o excesiva, que al ser desproporcionada se aleje de los fines de la penalidad, porque independientemente de que la pena está prevista en el precepto impugnado, no deja a la autoridad jurisdiccional la decisión de imponer una pena que no se encuentre contemplada en la ley, además, no resulta ser desproporcionada, conforme al sistema jurídico mexicano, ya que atiende a la gravedad del delito, tratándose de tentativa punible, con relación a otros que son considerados menos lesivos a los valores fundamentales de la sociedad, considerada en lo individual y en lo colectivo, correspondiendo a lo que sea reconocido como una de las formas de sancionar conductas delictivas; por lo que la penalidad agravada en estos casos, obedece a razones legales distintas, esto es, que se trate de delito grave o no grave, así considerado por la ley, lo que justifica el trato diverso que les otorga el legislador.



La intención del legislador, plasmada en el proceso legislativo que dio origen al artículo 63 del Código Penal Federal, fue la de aumentar la penalidad de los delitos considerados como graves cuando fueran cometidos en grado de tentativa, tomando en cuenta el deterioro de la seguridad pública y los altos índices de crecimiento de la criminalidad que atentan contra el orden social.

Además, el legislador, atendiendo al principio de proporcionalidad, estableció el sistema de imposición de penas en el precepto citado, con un parámetro sancionador para efectos de la individualización de la pena, cuya finalidad es que su imposición tenga relación con la gravedad, así considerada por la ley, del delito cometido; de ahí que dicho precepto sea acordé al Texto Constitucional; y por ende, aplicable el caso concreto.

Consecuentemente, como lo alegó el recurrente, la pena que corresponde a los sentenciados por el grado de culpabilidad mínimo establecido, como responsables del delito de secuestro agravado en grado de tentativa, previsto y sancionado en el artículo 9, fracción I, inciso a), con relación al 10, fracción I, inciso a), b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, es de 50 años de prisión y 4000 días multa, cada uno, a razón del salario mínimo vigente en la época de los hechos (20 de junio de 2015) que era de \$68.00, y asciende al monto de \$273,120.00.

d) El Juez oral, indebidamente otorgó el beneficio que prevé el artículo 70 del Código Penal Federal, con lo que desconoció que conforme al artículo 19 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, debían compurgar íntegramente la pena de prisión que se les impusiera.

vi. A virtud de la conclusión anterior, se declaró fundado pero inoperante el agravio del Fiscal, relativo a que fue indebido que el tribunal le concediera a los sentenciados el beneficio de la sustitución de pena, porque la pena de 50 años no tiene posibilidad de sustitutivo alguno de la sanción.



Así, de conformidad con el artículo 479 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se modificó la sentencia de primera instancia.

Como se desprende de lo anterior, la Fiscalía reclamó la individualización de sanciones, y sustancialmente afirmó que el Tribunal de Juicio Oral no aplicó la pena que correspondía al delito de secuestro agravado, por considerar que no se trataba de un delito grave; ello, derivado de la incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. De manera que con base en el párrafo tercero, del artículo 63 del Código Penal Federal, aplicable a los casos de tentativa, debía imponerse la pena de cincuenta años de prisión, sin posibilidad de conceder el beneficio previsto en el artículo 70 de ese ordenamiento.

El Tribunal de segunda instancia, declaró fundados los agravios de la apelación; sin embargo, en su estudio, incorporó argumentos que no fueron expresamente formulados por el Representante Social, como son:

- La sentencia recurrida se apartó de lo dispuesto en el artículo 25 del Código Penal Federal, en el sentido que la pena de prisión va de tres días a sesenta años, o lo que en su caso dispongan otras leyes como la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.
- Esa legislación general, en sus artículos 12 y 52, establecía que cuando se trate de tentativa punible de delito grave, la magnitud de la pena de prisión no sería menor a la mínima y podría ascender hasta las dos terceras partes de la sanción máxima para el delito consumado.
- Los artículos 19 constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen el catálogo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, entre los que se encuentra el secuestro; además, se trataba de disposiciones no aplicables al caso, porque al momento de la individualización de la pena, ya había sido superada la presunción de inocencia, por haber quedado plenamente probado el hecho y la responsabilidad penal de quien lo cometió.
- Realizó un estudio dogmático de lo que debía entenderse por delitos graves, y comprobó que el de secuestro agravado en grado de tentativa, por el que se condenó a los procesados, cabía dentro de ese supuesto.



- Justificó que la sanción se agravó por las circunstancias particulares en las que se intentó cometer el injusto, como eran: a) que se realice en camino público o lugar desprotegido o solitario; b) que los activos obraran en grupo de dos o más personas; c) que se realizara con violencia. Por ello, el rango punible pasó de cuarenta a sesenta años, a cincuenta a noventa años de prisión.
- Desde la audiencia de individualización de la pena, la fiscalía solicitó la individualización conforme a la regla del párrafo tercero, del artículo 63 del Código Penal Federal, aplicado supletoriamente a la ley general, que señalaba que en la tentativa punible de delitos graves, la pena no debía ser inferior a la mínima y podía llegar hasta dos terceras partes de la máxima dispuesta para el delito consumado; por lo que al haberse considerado un grado de culpabilidad mínimo, correspondía la pena mínima de cincuenta años de prisión y cuatro mil días multa.
- Proceder que no vulneraba los derechos de los sentenciados, contrario a lo establecido en el fallo recurrido, porque el legislador atendió a factores como el deterioro de la seguridad pública y los altos índices de criminalidad; para lo cual, el legislador tiene libertad de configuración. Concretamente, la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o. constitucional, sólo podía entenderse con relación a las libertades que la propia Constitución establecía.
- El artículo 63, párrafo tercero, del Código Penal Federal, no era una ley privativa, ni preveía que el procesado debía ser juzgado por un tribunal especial; máxime que dicho precepto cumplía los requisitos de ser general, abstracto e impersonal, sin hacer distinciones en su aplicación, en favor o en perjuicio de personas determinadas, de manera que regía para todos los gobernados que se ubicaran en el supuesto normativo.
- También justificó, conforme a la doctrina jurisprudencial, que no se trataba de un precepto que violara el artículo 22 constitucional, pues la citada sanción no podía considerarse inusitada o excesiva; ni como una pena no humanitaria, cruel o excesiva, que al ser desproporcionada se alejara de los fines de la penalidad; ni era trascendental, por ir más allá de la persona del delincuente.
- Explicó que se trataba de un dispositivo ajustado al artículo 18 constitucional, que preveía la pena de prisión como un medio para la readaptación social (sic).

Lo anterior, pone de manifiesto que, si bien es cierto que el Ministerio Público apelante, insistió en justificar la aplicabilidad del artículo 63, párrafo tercero, del



Código Penal Federal, sus agravios únicamente reflejaron un reclamo genérico; por lo que en realidad, fue el tribunal de apelación quien desarrolló diversidad de argumentos, incluso de constitucionalidad, encaminados a evidenciar lo incorrecto del fallo de primera instancia.

Los agravios, tratándose del Ministerio Público, debían ser estudiados de estricto derecho, sin abarcar más aspectos que los temas de legalidad expuestos en sus argumentos; por lo que el tribunal ordinario no podía suplir su deficiencia con motivo de la apelación, ya que no le estaba permitido el estudio oficioso del asunto, porque ello era violatorio de los derechos fundamentales de los sentenciados. Al haberlo hecho, suplió la deficiencia de los argumentos del Ministerio Público recurrente, y con ello, transgredió el principio de legalidad, previsto en el primer párrafo, del artículo 16 constitucional.

Lo anterior, si bien en estricto sentido constituye una infracción en el dictado de la sentencia de segunda instancia, es decir, *in iudicando*; lo que conllevaría conceder el amparo para efecto que el tribunal responsable subsanara la deficiencia; sin embargo, para dotar de un sentido práctico a la resolución de amparo, considero que válidamente podrían destacarse los aspectos concretos en los que el tribunal de alzada desbordó los argumentos del fiscal apelante y evidenciar la insuficiente de los planteamientos de agravios, considerados en sí mismos.

Así, técnicamente, la concesión de la protección constitucional que los quejosos solicitaron, sería para el efecto de que se dejara insubsistente la resolución reclamada, y una vez declarada la inoperancia –por insuficiencia– de los agravios del Ministerio Público, se decretara la subsistencia del fallo de primer grado.

Sin embargo, considero que esa decisión, por el tiempo que los quejosos llevaban recluidos, materialmente conllevaría su libertad, aunque sin invalidar los aspectos que en su oportunidad, no controvirtieron y consintieron.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente **voto concurrente**.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada, de títulos y subtítulos: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO." y "REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL.



LA PERSONA IMPUTADA, CON EL CARÁCTER DE QUEJOSA, PUEDE INTRODUCIR VÁLIDAMENTE EN DICHO RECURSO ARGUMENTOS DIRIGIDOS A BUSCAR UN MAYOR BENEFICIO, A PESAR DE NO HABER PROMOVIDO LA REVISIÓN PRINCIPAL PARA ATACAR LA SENTENCIA QUE LE FUE FAVORABLE POR VICIOS FORMALES." citadas en este voto, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 17/2019 (10a.) y P. I/2022 (11a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas y 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 732 y Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 1101, con números de registro digital: 2019737 y 2025529, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en relación con la sentencia del amparo directo 4/2022, derivado del ejercicio de la facultad de atracción 9/2022.

En la sesión celebrada el ocho de diciembre de dos mil veintidós, al resolver el amparo directo 4/2022, el Tribunal Pleno determinó conceder el amparo liso y llano a los quejosos ***** , ***** , y ***** , contra el acto reclamado consistente en la sentencia condenatoria del once de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, en el toca ***** .

Si bien coincido con el sentido de la sentencia, estimo que existen razones adicionales para, por un lado, justificar la procedencia del amparo directo promovido por los quejosos, a pesar de que éstos no hicieron valer en su momento, el recurso de apelación previsto en el artículo 468, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales; y por otro, para otorgarles el amparo liso y llano, y no así, un mero amparo para efectos, a pesar de que se concluyó que en el proceso penal se habían cometido diversas violaciones procesales en su perjuicio, entre ellas, una indebida valoración del material probatorio admitido en el juicio penal. A continuación, expondré tales razones.

Procedencia del amparo directo

Tal como se expone en el apartado de la sentencia denominado "*antecedentes del caso*", el presente asunto tiene su origen en la sentencia condenatoria de



primera instancia dictada el siete de septiembre de dos mil dieciocho, donde se declaró a los hoy quejosos culpables del delito de tentativa de secuestro agravado, por el que se les impuso entre otras penas, tres años y seis meses de prisión, pero concediéndoles los sustitutivos de tratamiento en libertad o semilibertad, en términos del artículo 70, fracción I, del Código Penal Federal.

Dicha sentencia no fue apelada en su momento por los quejosos, pero sí por la Fiscalía del Estado de Tabasco, recurso del que conoció la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, bajo el toca

El once de diciembre de dos mil dieciocho, el tribunal de alzada dictó la sentencia correspondiente, donde incrementó las penas a los imputados, entre ellas, a cincuenta años la pena de prisión, y revocando además los beneficios de tratamiento en libertad o semilibertad.

En contra de esa resolución, los quejosos promovieron demanda de amparo directo, de la cual conoció este Tribunal Pleno al ejercer su facultad de atracción. Es importante resaltar que, en los conceptos de violación hechos valer en la demanda, se expusieron diversas transgresiones al debido proceso, pero también, a los derechos humanos de los imputados cometidos en su contra durante el proceso penal.

En este contexto, en el considerando quinto de la sentencia relativo a la "*procedencia del juicio de amparo directo*", tomando en cuenta que los quejosos no habían impugnado el fallo condenatorio de primera instancia, se analizó la cuestión de si, en el caso en estudio, había o no precluido la posibilidad de éstos para hacer valer alegatos sobre violaciones a los derechos humanos cometidos por el tribunal de enjuiciamiento, así como las violaciones procesales que hubiesen tenido trascendencia en ese fallo.

Al respecto, en la sentencia se arribó a la conclusión de que era factible realizar el análisis de tales transgresiones a pesar de que los sentenciados no agotaron el recurso de apelación, pues, atendiendo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, así como a las reglas que rigen el recurso de apelación dentro del sistema de justicia penal acusatorio, se hizo notar que, en el artículo 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentra prevista la obligación para el tribunal de alzada de ocuparse, no únicamente de los agravios hechos valer por el recurrente, sino también de manera



oficiosa a favor del sentenciado, de las violaciones a sus derechos humanos cometidas durante el procedimiento penal.

En esta lógica, se dijo que, "... dado que el recurso de apelación siempre puede analizar violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio del sentenciado en primera instancia, la lógica indica que esas cuestiones también son atendibles en el juicio de amparo directo que se promueve en contra de la resolución de segunda instancia".

Lo anterior implica que, para este Tribunal Pleno, no cabe hablar de consentimiento sobre las violaciones a los derechos humanos cometidos en primera instancia, pues éstas siempre son susceptibles de impugnación en amparo directo.

A mayor abundamiento, en la sentencia del presente asunto, se precisó que la justificación para admitir la posibilidad de analizar violaciones a derechos humanos en amparo directo, a pesar de que no se hubieran planteado en la apelación, se encontraba en la complejidad propia de los asuntos penales, los que en su mayoría involucran a personas privadas de su libertad, siendo por lo mismo razonable considerar que la propia estrategia de los sentenciados obliga a éstos en ocasiones, a renunciar a un medio de defensa bajo la legítima expectativa de acceder a la libertad más pronto que el trámite y resolución del recurso.

Partiendo de la base de que el juicio de amparo directo es procedente por el hecho de que se reclama una sentencia definitiva en un proceso penal que no admite recurso alguno y que decide el asunto en lo principal,¹ sin demeritar las razones

¹ Conforme con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, que establece:

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales



previamente expuestas aprobadas por la mayoría, estimo que en este caso, en principio era posible entrar al estudio de los planteamientos hechos valer en la demanda de amparo directo de los quejosos, sin sacrificar el principio de preclusión previsto en el artículo 460 del Código Nacional de Procedimientos Penales, donde se ordena lo siguiente:

"Artículo 460. ...

"Se tendrá por precluido el derecho a recurrir una resolución judicial cuando se ha consentido expresamente la resolución contra la cual procediere.

"Precluye el derecho a recurrir una resolución judicial cuando, una vez concluido el plazo que la ley señala para interponer algún recurso, éste no se haya interpuesto.

"Quienes hubieren interpuesto un recurso podrán desistir de él antes de su resolución. En todo caso, los efectos del desistimiento no se extenderán a los demás recurrentes o a los adherentes del recurso.

"El Ministerio Público podrá desistirse del recurso interpuesto mediante determinación motivada y fundada en términos de las disposiciones aplicables. Para que el desistimiento del Defensor sea válido se requerirá la autorización expresa del imputado."

Considero que la norma antes transcrita, debe interpretarse en consonancia con el artículo 461 de ese mismo ordenamiento procesal, el cual permite que la materia de la apelación no se limite a los agravios expresamente hechos valer en el recurso, sino también, y de manera oficiosa, a las violaciones de derechos fundamentales del imputado. Para mayor claridad es relevante transcribir el primer párrafo del citado precepto.

"Artículo 461. El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, a menos que se trate de un acto violatorio de

relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control; ..."



derechos fundamentales del imputado. En el caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución. ..."

Lo anterior se complementa con lo previsto en el artículo 482, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que es del siguiente tenor:

"Artículo 482. Causas de reposición

"Habrá lugar a la reposición del procedimiento por alguna de las causas siguientes:

"I. Cuando en la tramitación de la audiencia de juicio oral o en el dictado de la sentencia se hubieren infringido derechos fundamentales asegurados por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los Tratados."

La normativa transcrita comprende nuevamente a los órganos que conocen de la apelación, a vigilar que no se produzcan infracciones a los derechos humanos de las personas imputadas.

De lo expuesto desprendo que, cuando el tribunal de apelación no deja constancia en su fallo de violaciones a los derechos fundamentales del imputado, ello implica que, en realidad ha emitido un pronunciamiento que debe entenderse como una declaración de que, en el curso del procedimiento penal, no se cometieron transgresiones a tales derechos, lo cual constituye una decisión que puede ser controvertida en la vía de amparo directo, pero sólo cuando se satisfagan tres condiciones:

1. Cuando quien apele la sentencia sea únicamente el Ministerio Público;
2. Que la sentencia de apelación agrave la situación de las personas imputadas; y,
3. Que se aleguen violaciones manifiestas en los derechos fundamentales del imputado, sea por la absoluta falta de pruebas inculpativas; o bien, por la omisión de valorar los argumentos de la defensa.

Lo anterior es así, pues no toda infracción puede abrir la puerta a evadir la figura de la preclusión en materia procesal penal, sino sólo aquellas que impliquen una transgresión a los derechos fundamentales de los sentenciados que agraven su situación.

Reconociendo que el efecto del amparo en estos supuestos excepcionales, conduce, por regla general, a ordenar la reposición del procedimiento, a fin de



que la autoridad responsable determine las consecuencias de la carencia de pruebas incriminatorias, o bien, la falta de valoración de los argumentos defensivos no analizados; sin embargo debe partirse de que sólo podrá concederse el amparo liso y llano, cuando el quejoso se encuentre privado de la libertad y no existan pruebas que lo inculpen a juicio del órgano de amparo quien, bajo su estricta responsabilidad, deberá hacer el análisis exhaustivo que corresponda, en aras de privilegiar la justicia pronta y evitar mantener en prisión a una persona sin pruebas que lo involucren en un hecho delictivo.

En consecuencia, si como prevé el referido Código Nacional advertimos que la Sala responsable soslayó por completo que a los quejosos se les juzgó sin pruebas de cargo o sin analizar mínimamente sus argumentos defensivos, no tengo duda de que esa obligación desatendida, por los órganos que conocen de la apelación, es reparable en el amparo directo que se promueva, pues alguien debe darle fuerza normativa a una disposición tan importante que vela por que no se cometan violaciones a los derechos fundamentales de las personas imputadas, la cual, expresamente, está contenida en el 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales para este tipo de casos.

Sin que pase inadvertida la jurisprudencia 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE."

Sin embargo, dicha jurisprudencia debe interpretarse a la luz de las nuevas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales publicado cuatro años después de que se aprobó el criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal,² pues estamos frente a un nuevo sistema penal que contiene innovaciones que no pudo prever dicha Sala cuando aprobó el referido criterio.

Efectos del amparo

En el considerando relativo al estudio de fondo, la sentencia se ocupa de analizar las diversas transgresiones procesales y violaciones a los derechos humanos

² Diario Oficial de la Federación de cinco de marzo de dos mil catorce.



cometidos en contra de los quejosos, durante el curso del proceso penal del que derivó el fallo condenatorio.

De esta forma, se destacó la inaplicación del principio de presunción de inocencia en contra de los imputados, pues de manera indebida el Tribunal de enjuiciamiento otorgó un alcance mayor al que correspondía a los diversos testimonios que ofreció la fiscalía para demostrar la existencia del delito de secuestro, a pesar de que a ninguno de los deponentes les constó de manera directa los hechos ilícitos que pretendía acreditar el Ministerio Público.

Del mismo modo, se hizo notar las diversas irregularidades cometidas durante la detención de los imputados, así como en la fase de investigación, exponiendo que ni la policía o el Ministerio Público realizaron una debida investigación para lograr el esclarecimiento de los hechos.

En la sentencia del presente asunto, se advierte también que el Tribunal de enjuiciamiento, revirtiendo indebidamente la carga de la prueba, otorgó mayor convicción a las pruebas de la acusación, desatendiendo los alegatos y pruebas de la defensa que desvirtuaban el alcance de los medios de convicción de la fiscalía, así como la coherencia de su teoría del caso.

Al estar acreditada la existencia de las múltiples violaciones al debido proceso, así como a los derechos fundamentales de los quejosos cometidos durante prácticamente toda la secuela del procedimiento penal, este Tribunal Pleno determinó concederles el amparo liso y llano, ordenando su inmediata y absoluta libertad.

Si bien coincido con el análisis que se hace en la sentencia de amparo sobre las diversas violaciones procesales y de derechos fundamentales advertidas en el fallo de segunda instancia, considero que debió razonarse porqué, en este caso, no se concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable, subsanara las transgresiones advertidas, y emitiera el fallo correspondiente.

Considero que la concesión del amparo liso y llano encuentra justificación, por un lado, en la notoria y evidente falta de pruebas para soportar la teoría de la acusación, lo que en este caso se tradujo en un fallo emitido por la autoridad responsable en el que, de forma patente, inadvirtió que el conjunto de los elementos de prueba aportados por la fiscalía no lograban satisfacer, ni siquiera de forma mínima, el estándar de prueba de *"más allá de toda duda razonable"*, establecido en el artículo 402 del Código Nacional de Procedimientos Penales para justificar una sentencia condenatoria; y por otro, en el hecho



de que quienes fueron acusados sin pruebas se encontraban privados de su libertad.

En tal virtud estimo que, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, a quienes ordinariamente les corresponder en vía de amparo las violaciones a derechos fundamentales cometidos en el proceso penal adviertan que la acusación carece absolutamente de pruebas incontrovertibles contra las personas acusadas de un delito, y que, además, las personas quejasas se encuentren privadas de su libertad, deben conceder el amparo liso y llano, pues con ello se evita la prolongación indebida de una situación claramente violatoria de derechos humanos, como la que aconteció en este caso.

No se puede permitir que tres personas inocentes queden en la cárcel o salgan en libertad, pero con una sentencia que dice que son secuestradores. Ello no es un tema menor, es un tema extraordinariamente delicado que no podemos pasar por alto y, en este asunto, no existió una sola prueba que demostrara la culpabilidad de los sentenciados. Por el contrario, existió una hipótesis de inocencia que no fue desvirtuada por la Fiscalía más allá de toda duda razonable.

La finalidad de la facultad de atracción que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene dos finalidades muy definidas: reparar injusticias concretas y generar precedentes hacia futuro que coadyuven a que éstas no se repliquen. Estoy convencida de que, el precedente que se fija en la sentencia del amparo directo 4/2022, tendrá ese efecto.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, con número de registro digital: 162938.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el amparo directo 4/2022.

En sesión pública de ocho de diciembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo 4/2022**, en el sentido de otorgar el amparo de manera lisa y llana a los quejosos y, en consecuencia, ordenar su inmediata y absoluta libertad. Lo anterior, pues se estimó que en el caso existió una transgresión de gran magnitud al principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de juicio o estándar de prueba.

Al respecto, coincido plenamente con la conclusión a la que se arribó en la sentencia, pues es evidente que la Fiscalía en el caso concreto no logró acreditar *más allá de toda duda razonable* el delito de tentativa de secuestro agravado imputado a los quejosos. Lo anterior, particularmente considerando que: **(i)** toda la condena se sustentó exclusivamente en la declaración de la presunta víctima y su hijo, las cuales no se encontraban corroboradas con ningún otro medio de prueba; **(ii)** las autoridades policiales cometieron múltiples irregularidades en la obtención de pruebas y preservación de los hechos, las cuales generaron serias dudas sobre la imparcialidad y buena fe de la investigación; y, **(iii)** la defensa planteó una hipótesis de inocencia coherente y sólida, la cual fue sostenida consistentemente por todos los imputados y, además, corroborada con otros medios de prueba.

Con todo, formulo el presente **voto concurrente** para expresar las razones por las cuales yo compartí las razones originales que sostenía el proyecto sujeto a nuestra consideración en el apartado V, relativo a la **procedencia del juicio de amparo**; las cuales fueron modificadas para el efecto de eliminar los argumentos relativos a la interpretación del artículo 107 constitucional y de la Ley de Amparo a la luz del principio *pro actione*, en atención a la decisión mayoritaria.

I. Decisión mayoritaria

En el **apartado V, relativo a la procedencia del juicio de amparo**, el proyecto original proponía que la materia de la litis en el presente asunto no podía quedar limitada por los agravios planteados por la Fiscalía en torno a la individualización de la pena de los sentenciados –pese a que el recurso de apelación sólo fue interpuesto por aquella– **sino que debía comprender también el estudio de los conceptos de violación relacionados con la indebida valoración probatoria y la existencia de violaciones procesales durante el juicio oral.**



Para sostener dicha conclusión, se argumentó que si bien del artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, así como de los diversos 61 y 171 de la Ley de Amparo, se desprende que si una persona sentenciada en primera instancia quiere acudir al juicio de amparo, debe agotar el recurso de apelación como condición para su acceso; **de una interpretación de dichos preceptos a la luz del principio *pro actione*, es posible concluir que en aquellos casos en los que el imputado decide no apelar, pero la fiscalía sí y ello tiene un impacto en su situación jurídica, no pueden tenerse por consentidas las violaciones que trascienden al fallo de primera instancia, por lo que pueden ser parte del juicio de amparo que posteriormente promueva el sentenciado.**

En este sentido, en el proyecto original se señalaba que debía **superarse** la tesis jurisprudencial 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala¹ y, en su lugar, emitir una interpretación en el sentido de que a partir de lo previsto en el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, debe entenderse que, si una persona sentenciada en primera instancia quiere acudir al juicio de amparo, debe agotar el recurso de apelación como condición a su acceso. Sin embargo, si al agotar dicho recurso no combate ciertas violaciones procesales, o bien, decide no apelar, pero su contraparte sí y ello tiene un impacto en su situación jurídica, **no pueden tenerse por consentidas las violaciones procesales que trascienden al fallo de primera instancia.**

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, con el rubro y texto siguientes: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE. De los artículos 364 y 415 de los Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, respectivamente, se advierte que la segunda instancia se abre a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios expresados por el promovente al interponer el recurso de apelación. En consecuencia, si únicamente el Ministerio Público se inconforma a través de dicho recurso respecto de la modificación de la pena o de la concesión del beneficio de la condena condicional, la sala incrementa aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promueve juicio de amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado. Lo anterior, en virtud de que la litis en el juicio de garantías se concreta exclusivamente a los agravios planteados por la representación social, pues al ordenarse el análisis de los aspectos mencionados se estaría realizando una revisión oficiosa no permitida."



Adicionalmente, el proyecto original sostenía que esta interpretación se corroboraba si se toman en consideración la figura de **suplencia de la deficiencia de la queja y el mandato contenido en los artículos 461 y 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales**,² los cuales fueron interpretados por la Primera Sala en la **contradicción de tesis 311/2017**, en el sentido de que **los tribunales de alzada deben analizar la sentencia de primera instancia en su integridad** para verificar que no existan violaciones a derechos humanos y en caso de que adviertan violaciones a los derechos fundamentales del imputado, deberán reparar dichas violaciones oficiosamente.³

No obstante, una mayoría de Ministras y Ministros no compartió esta interpretación del artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, así como de los diversos 61 y 171 de la Ley de Amparo; aunque sí se logró una mayoría **respecto del argumento secundario relativo a que la procedencia se justificaba a partir de la suplencia de la queja prevista en los artículos 461 y 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales y, por tanto, se eliminaron las consideraciones relativas a dicha interpretación del juicio de amparo.**

² **Artículo 461. Alcance del recurso.**

"El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, **a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado. En caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución.**

"Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."

Artículo 481. Materia del recurso.

"Interpuesto el recurso de apelación por violaciones graves al debido proceso, no podrán invocarse nuevas causales de reposición del procedimiento; sin embargo, **el tribunal de alzada podrá hacer valer y reparar de oficio, a favor del sentenciado, las violaciones a sus derechos fundamentales.**"

³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 732, con el rubro y texto siguientes: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO. De una lectura del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprenden dos reglas: (i) el órgano jurisdiccional debe reparar oficiosamente las violaciones a derechos fundamentales; pero (ii) cuando no se esté en ese supuesto, el órgano jurisdiccional debe limitarse al estudio de los agravios planteados,



II. Voto concurrente

Como señalé, yo compartí la propuesta original en el sentido de que si bien del artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, así como de los diversos 61 y 171 de la Ley de Amparo, se desprende que si una persona sentenciada en primera instancia quiere acudir al juicio de amparo, debe agotar el recurso de apelación como condición para su acceso; **de una interpretación de dichos preceptos a la luz del principio *pro actione*, es posible concluir que en aquellos casos en los que el imputado decide no apelar, pero la fiscalía sí y ello tiene un impacto en su situación jurídica, no pueden tenerse por consentidas las violaciones que trascienden al fallo de primera instancia, por lo que pueden ser parte del juicio de amparo que posteriormente promueva el sentenciado.**

Es a partir principalmente de este argumento que yo sostuve que la materia de la litis en el presente asunto no podía quedar limitada por los agravios planteados por la Fiscalía en torno a la individualización de la pena de los sentenciados –pese a que el recurso de apelación sólo fue interpuesto por aquella– **sino que debía comprender también el estudio de los conceptos**

sin tener que fundar y motivar la ausencia de violaciones a derechos. Para precisar lo anterior es importante distinguir entre dos momentos diferentes: el análisis del asunto y el dictado de la sentencia. Así, aunque las reglas antes descritas cobran vigencia al momento de dictar la sentencia de apelación, el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos; y posteriormente, al emitir su decisión, debe limitarse al estudio de los agravios, salvo que hubiere advertido violaciones a los derechos fundamentales del imputado, en cuyo caso deberá reparar las violaciones oficiosamente. Por lo tanto, aunque los tribunales de alzada deben analizar toda la sentencia, no tienen el deber de reflejar ese análisis en los considerandos de su decisión. En consecuencia, se puede concluir que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado. Es importante precisar que la facultad de reparar violaciones a derechos de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. Mientras que en el segundo, se podrá analizar cualquier acto que sea materia de la sentencia que resuelva el juicio oral y que implique una violación a los derechos fundamentales del acusado, como lo podrían ser, según sea el caso: la valoración de pruebas, el estudio de tipicidad, la reparación del daño y la individualización de la pena, entre otras cuestiones. Ahora, también debe aclararse que sólo se hace referencia a la suplencia de la queja en favor del imputado, por lo que la Primera Sala, en este momento, no se pronuncia sobre la aplicabilidad de ese principio en favor de otras partes."



de violación relacionados con la indebida valoración probatoria y la existencia de violaciones procesales durante el juicio oral. Me explico.

En sus conceptos de violación, los quejosos combatieron la incorrecta valoración del material probatorio y la existencia de diversas violaciones procesales cometidas en la etapa de juicio oral. Sin embargo, dado que no interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia –sino sólo la fiscalía– **surgía la duda respecto a si era posible abordar tales cuestiones o si la materia del juicio debía circunscribirse a la debida o indebida individualización de las penas, que fue lo único de lo que se ocupó la sentencia de segunda instancia.**

El *criterio tradicional* hasta este momento –respecto del cual existía incluso jurisprudencia obligatoria de la Primera Sala– había sido que en aquellos casos en los que el Ministerio Público fue el único apelante y el recurso se limitó a aspectos relacionados con el *quantum* de la pena, **el amparo directo promovido por el sentenciado debe constreñirse a esta última cuestión –es decir, la individualización de la pena–, por lo que no es posible analizar la acreditación del delito y su responsabilidad.**⁴

Dicho criterio derivó de la **contradicción de tesis 444/2009**, resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil diez, por **unanimidad de cuatro votos** de la

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, con el rubro y texto siguientes: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE. De los artículos 364 y 415 de los Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, respectivamente, se advierte que la segunda instancia se abre a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios expresados por el promovente al interponer el recurso de apelación. En consecuencia, si únicamente el Ministerio Público se inconforma a través de dicho recurso respecto de la modificación de la pena o de la concesión del beneficio de la condena condicional, la sala incrementa aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promueve juicio de amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado. Lo anterior, en virtud de que la litis en el juicio de garantías se concreta exclusivamente a los agravios planteados por la representación social, pues al ordenarse el análisis de los aspectos mencionados se estaría realizando una revisión oficiosa no permitida."



Ministra y los Ministros que en ese entonces integrábamos la Primera Sala.⁵ Sin embargo, lo cierto es que se trata de un criterio que se construyó hace más de diez años durante la Novena Época, a la luz de la Ley de Amparo abrogada, así como de los también abrogados Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, bajo la lógica del sistema penal tradicional o inquisitivo-mixto.

Como se sabe, desde entonces **nuestro marco constitucional y legal ha cambiado radicalmente, lo que nos obligaba a revisar si las razones que en su momento justificaron la emisión de dicho criterio continuaban vigentes o si, por el contrario, existían razones de peso para superar o abandonar tal interpretación.**

Al respecto, por un lado, los días seis y diez de junio de dos mil once se publicaron las **reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos**, las cuales significaron un cambio sustancial en el entendimiento y la protección de los derechos humanos, e introdujeron cambios trascendentales al juicio de amparo, lo que derivó en la emisión de una nueva legislación en materia de amparo en dos mil trece. Adicional a ello, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis entró en vigor en todo el territorio nacional el **sistema penal acusatorio, adversarial y oral**, el cual se caracteriza por tener un andamiaje mucho más garantista que su antecesor, conforme a lo establecido en la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho y que actualmente se rige por las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales emitido en dos mil catorce.

Pero, sobre todo, debe tomarse en consideración que el de quince de septiembre de dos mil diecisiete se llevó a cabo una importante reforma constitucional al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución General, mediante la cual se introdujo un mandato muy claro que –por sí mismo– era suficiente para obligar a la reflexión sobre la pertinencia de mantener el criterio de la Primera Sala. En dicha reforma se estableció claramente que "*[s]iempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales*".

Todo esto me llevó a coincidir con la propuesta en cuanto a que es necesario analizar nuevamente la procedencia y los aspectos que puede comprender el amparo

⁵ Se resolvió por unanimidad de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



directo promovido por el sentenciado en estos casos, pero ahora a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales en materia del juicio de amparo, derechos humanos y del sistema de justicia penal, **y sobre todo atendiendo al principio pro acción y al derecho de acceso a la justicia que se derivan directamente del mandato contenido en el artículo 17 constitucional.**

* * *

Partiendo de esta base, considero que el argumento principal de la sentencia en este apartado debió partir de la idea de que si bien **existe una regla general** en la Constitución y en la Ley de Amparo,⁶ en el sentido de que, para poder acudir al juicio de amparo, las personas sentenciadas deben interponer recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y agotar el requisito de definitividad; **lo cierto es que dicha regla debe ser leída en conjunto con lo que dispone el propio artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo cuarto, de la Constitución General, así como el 171 de la Ley de Amparo.** Tales preceptos señalan lo siguiente:

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"...

"Para la procedencia del juicio **deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.**"

Ley de Amparo

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas. Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;

"b) **Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la**



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...

"**III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

" ...

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"**Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.**"

Ley de Amparo

"**Artículo 171.** Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento,

libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

"d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo; ..."



siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.

"Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, **ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado**. Tampoco será exigible el requisito cuando se alegue que, la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal, es contrario a la Constitución o a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Pues bien, de la lectura sistemática de todas estas disposiciones es posible desprender, por lo menos, dos interpretaciones en torno a la excepción de previo agotamiento de recursos en materia penal, resultan relevantes para el caso específico que nos ocupa:

- (i) Una interpretación restrictiva, según la cual de lo único que está eximido el sentenciado es de preparar o impugnar las violaciones procesales mediante los recursos ordinarios de defensa –es decir, no precluye su derecho a plantearlas por el hecho de no haberlas impugnado en los recursos intraprocesales o contra la sentencia definitiva–, **pero para que éstas puedan ser estudiadas en el juicio de amparo directo es necesario que el sentenciado haya agotado el recurso ordinario contra la sentencia de primera instancia**; o bien,
- (ii) Una interpretación más amplia, según la cual es posible analizar todas las violaciones procesales cometidas en primera instancia en el juicio de amparo directo, incluso en aquellos casos en los que el sentenciado hubiere decidido –por el motivo que sea– no apelar la sentencia de primera instancia, **siempre que la sentencia de segunda instancia, derivada de un recurso interpuesto por su contraparte –es decir, la fiscalía– afecte o agrave su situación jurídica, como sucede en la especie.**

Como es evidente, **de éstas dos interpretaciones, la más favorable y coherente con el principio pro persona es la segunda**, pues maximiza la posibilidad de solucionar y atender el conflicto de fondo, por encima de formalidades procesales. **Tal interpretación, además, no genera ninguna desventaja o desequilibrio procesal entre las partes**, pues aún y cuando tales violaciones no hubieren sido materia de debate en los recursos ordinarios, tanto la fiscalía



como las víctimas tienen la posibilidad de alegar ante el órgano de amparo lo que a su derecho convenga. **Incluso, tanto las víctimas como las fiscalías tienen la posibilidad de interponer –siempre que se cumplan todos los requisitos de procedencia, claro está– recurso de revisión extraordinario.**

Desde esta perspectiva, **no sólo resulta contraintuitivo, sino incluso contrario al derecho de acceso a la justicia**, considerar que las personas sentenciadas deben perder la oportunidad de combatir todas las violaciones cometidas en el trámite de la primera instancia por el sólo hecho de no haber interpuesto recurso de apelación contra la sentencia definitiva, aun y cuando su contraparte sí lo hizo y de ello derivó una sentencia o condena aún más perjudicial.

No hay que perder de vista que muchas veces la decisión de una persona sentenciada de no apelar la condena de primera instancia puede derivar de una estrategia de defensa o de una ponderación entre dos males; por ejemplo: evitar alargar más el proceso y simplemente terminar de cumplir una condena corta que ya está por agotarse, tomando en consideración el tiempo de prisión preventiva (como parece haber sucedido en este caso).

En casos como éste, sería extremadamente gravoso –e incluso inmoral– impedir que la persona sentenciada haga valer violaciones en el juicio de amparo que puedan repercutir en la demostración de su inocencia, si –como de hecho sucedió en este caso– la fiscalía sí acudió a la apelación y derivado de ello logró una pena radicalmente superior o más gravosa. En estos casos, el derecho de acceso a una justicia completa, pronta y expedita se traduce necesariamente en la posibilidad de que la persona sentenciada pueda cuestionar todas las premisas o presupuestos en los que se sustenta la pena impuesta en segunda instancia, máxime si se trata de violaciones a derechos humanos relacionadas con el debido proceso.

Tal interpretación, por lo demás, va en la línea de lo fallado recientemente por el Tribunal Pleno en los **amparos en revisión 540/2021 y 541/2021**, en donde esta Suprema Corte reconoció la posibilidad de plantear en el recurso de revisión adhesivo en materia penal una litis abierta (casi como un recurso de revisión principal) **bajo la idea general de que las cargas procesales que se colocan a las personas imputadas penalmente no pueden ser tan estrictas como lo son para otros sujetos procesales y en otras materias, derivado del impacto que tiene el ejercicio del *ius puniendi* en la vida de las personas.**

Con todo, esta interpretación se corrobora si se toman en consideración la figura de **suplencia de la deficiencia de la queja y el mandato contenido en los**



artículos 461 y 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁷ los cuales han sido interpretados por la Primera Sala en la **contradicción de tesis 311/2017**, en el sentido de que **los tribunales de alzada deben analizar la sentencia de primera instancia en su integridad** para verificar que no existan violaciones a derechos humanos y en caso de que adviertan violaciones a los derechos fundamentales del imputado, deberán reparar dichas violaciones oficiosamente.⁸

De lo anterior, es posible concluir que **la litis en los recursos de apelación en el nuevo sistema de justicia penal –sin importar quien sea el recurrente– es**

⁷ "Artículo 461. Alcance del recurso.

"El Órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, **a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado. En caso de que el Órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución.**

"Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."

"Artículo 481. Materia del recurso.

"Interpuesto el recurso de apelación por violaciones graves al debido proceso, no podrán invocarse nuevas causales de reposición del procedimiento; sin embargo, **el tribunal de alzada podrá hacer valer y reparar de oficio, a favor del sentenciado, las violaciones a sus derechos fundamentales.**"

⁸ Véase la de jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 732, con el rubro y texto siguientes: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO. De una lectura del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprenden dos reglas: (i) el órgano jurisdiccional debe reparar oficiosamente las violaciones a derechos fundamentales; pero (ii) cuando no se esté en ese supuesto, el órgano jurisdiccional debe limitarse al estudio de los agravios planteados, sin tener que fundar y motivar la ausencia de violaciones a derechos. Para precisar lo anterior es importante distinguir entre dos momentos diferentes: el análisis del asunto y el dictado de la sentencia. Así, aunque las reglas antes descritas cobran vigencia al momento de dictar la sentencia de apelación, el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos; y posteriormente, al emitir su decisión, debe limitarse al estudio de los agravios, salvo que hubiere advertido violaciones a los derechos fundamentales del imputado, en cuyo caso deberá reparar las violaciones oficiosamente. Por lo tanto, aunque los tribunales de alzada deben analizar toda la sentencia, no tienen el deber de reflejar ese análisis en los considerandos de su decisión. En consecuencia, se puede concluir que el Código



abierta y no cerrada exclusivamente a lo planteado por el recurrente, de forma que los tribunales de amparo se encuentran en plena libertad para entrar al análisis de posibles violaciones a derechos fundamentales de la persona imputada, derivado de la *omisión* del tribunal de apelación de pronunciarse en torno a estas cuestiones.

* * *

Por todo lo anterior, coincidí plenamente con la propuesta original en cuanto a que debía **superarse** la tesis jurisprudencial 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala y, en su lugar, emitir una interpretación en el sentido de que a partir de lo previsto en el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, debe entenderse que si una persona sentenciada en primera instancia quiere acudir al juicio de amparo, debe agotar el recurso de apelación como condición a su acceso. Sin embargo, si al agotar dicho recurso no combate ciertas violaciones procesales, o bien, decide no apelar, pero su contraparte sí y ello tiene un impacto en su situación jurídica, **no pueden tenerse por consentidas las violaciones procesales que trascienden al fallo de primera instancia.**

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en el amparo directo 4/2022, derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 9/2022.

Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado. Es importante precisar que la facultad de reparar violaciones a derechos de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. Mientras que en el segundo, se podrá analizar cualquier acto que sea materia de la sentencia que resuelva el juicio oral y que implique una violación a los derechos fundamentales del acusado, como lo podrían ser, según sea el caso: la valoración de pruebas, el estudio de tipicidad, la reparación del daño y la individualización de la pena, entre otras cuestiones. Ahora, también debe aclararse que sólo se hace referencia a la suplencia de la queja en favor del imputado, por lo que la Primera Sala, en este momento, no se pronuncia sobre la aplicabilidad de ese principio en favor de otras partes."



1. En sesión de ocho de diciembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo citado al rubro, en el que analizó la sentencia condenatoria dictada por la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, mediante la cual había aumentado la pena de los quejosos de tres años y seis meses de prisión, a cincuenta años, por el delito de secuestro agravado en grado de tentativa.
2. Si bien estoy de acuerdo con la conclusión del fallo, tengo una opinión diferenciada respecto de las consideraciones que soportan la decisión, particularmente, las contenidas en el apartado denominado "V. Procedencia del juicio de amparo directo". Asimismo, como indiqué en la sesión pública en la que se resolvió el presente asunto, estimo pertinente realizar un par de aclaraciones en relación con el estudio de fondo del caso. Por ende, en el presente documento expondré los argumentos que sostienen mi postura.
3. En cuanto a la procedencia del amparo directo, en la sentencia se argumentó, por un lado, que se cumplía el presupuesto relativo a que la determinación impugnada implicara una afectación directa a la esfera jurídica de los quejosos y, por otro, se consideró necesario determinar si en la demanda se planteaban cuestiones no susceptibles de ser discutidas en esta instancia, ello, teniendo en cuenta que de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo se deriva que la falta de agotamiento del recurso ordinario genera un consentimiento o preclusión de las violaciones cometidas en primera instancia.
4. Sobre el tópico, en un subapartado denominado "Materia del juicio de amparo", se retomó el contexto fáctico, del cual se advirtió que los imputados fueron sentenciados en primera instancia por el delito de secuestro agravado en grado de tentativa y les fue impuesta una pena de tres años, seis meses de prisión; posteriormente, sólo la fiscalía acudió a la apelación. En el recurso, el tribunal de alzada reconoció explícitamente que consideraba su obligación suplir la deficiencia de la queja a favor de los imputados en caso de advertir una violación a sus derechos humanos, sin embargo, al respecto, únicamente señaló que no se verificaba una trasgresión al debido proceso por el cambio de Juez durante el curso del procedimiento. Por otra parte, estimó fundado el planteamiento sobre el *quantum* de la pena, por lo que la modificó, aumentándola a cincuenta años de prisión.
5. En la sentencia, se razonó que el hecho de que la defensa no haya interpuesto el recurso de apelación no constituía consentimiento o preclusión en el juicio de amparo directo que le impidiera cuestionar violaciones ocurridas en el juicio oral. Esto, esencialmente, porque si en términos del Código Nacional de



Procedimientos Penales (artículos 461 y 481) el tribunal de apelación tiene la obligación de detectar oficiosamente violaciones a derechos humanos cometidas en perjuicio del sentenciado en primera instancia, la litis o materia del recurso de apelación no se encuentra restringida por los alegatos de quien lo interpone, de modo que es dable sostener que esas cuestiones también son atendibles en el juicio de amparo directo que se promueve en contra de la resolución de segunda instancia. Lo anterior implica que la omisión del tribunal de casación de pronunciarse sobre violaciones a derechos humanos del sentenciado es un alegato que puede hacerse valer en amparo directo, incluso cuando la parte sentenciada en primera instancia no agotó el recurso de apelación.

6. Aunado, se indicó que lo antes razonado explicaba por qué quedaban superadas las condiciones que daban soporte a la jurisprudencia 1a./J. 110/2010, de la Primera Sala, titulada: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE."
7. Lo anterior se consideró así, dado que la tesis jurisprudencial fue emitida antes de las reformas constitucionales y legales de dos mil once; así como de la plena entrada en vigor del sistema acusatorio, inaugurado por la reforma penal constitucional de dos mil ocho, y antes de la emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a lo cual, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del decreto de entrada en vigor de la Ley de Amparo, que dispone que la jurisprudencia integrada en términos de la ley anterior sólo continúa en vigor en lo que no se le oponga, resulta claro que no se actualizan las condiciones de vigencia de la citada jurisprudencia.
8. Como señalé al inicio de este texto, si bien coincido con que los conceptos de agravio que se refieren a violaciones cometidas durante el juicio oral pueden ser analizados en este amparo directo, a pesar de que los quejosos no interpusieron el recurso de apelación, lo hago por razones distintas a las que quedaron plasmadas en la sentencia.
9. De acuerdo con el criterio asentado en el fallo, es posible advertir un entendimiento restrictivo de la exigencia que implica el principio de definitividad, el cual se contiene en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, consistente



en que, para acudir al juicio de amparo y plantear violaciones sucedidas en primera instancia se debe agotar previamente el recurso de apelación. En otras palabras, conforme a lo determinado en la sentencia, en el amparo penal promovido por el imputado pueden analizarse cuestiones que no formaron parte de la litis en la apelación.

10. Estimo que lo anterior es contrario a la naturaleza del juicio de amparo, en el cual la sentencia de apelación es el acto reclamado, y pasa por alto precedentes de la Primera Sala en los que se evidencia que el recurso de apelación es un mecanismo efectivo para impugnar una sentencia de condena.
11. En efecto, al resolver el amparo directo en revisión 2286/2019, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del artículo 170, fracción I, párrafo tercero, en relación con el numeral 61, fracción XVIII, ambos de la Ley de Amparo, y concluyó que el requisito de procedencia del juicio de amparo directo, consistente en agotar todos los recursos ordinarios en contra de la sentencia definitiva que ponga fin al juicio, es acorde a la Constitución Federal.
12. En dicho precedente, se destacó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Abella contra Argentina*, calificó a la apelación como un aspecto esencial del debido proceso, al ser una nueva oportunidad que tiene el inculpado para ejercer su defensa frente a una sentencia adversa. Además, consideró que era insuficiente la revisión de una sentencia definitiva, únicamente a través de un recurso extraordinario como lo es el amparo, dada la limitación y formalidad del recurso.
13. En ese sentido, tampoco acompaño las consideraciones de la sentencia por las que se sostiene que se ha superado la tesis jurisprudencial 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala.
14. Lo anterior, pues como regla general, si el Ministerio Público es el único que apela la sentencia de primera instancia, el amparo promovido por los sentenciados debe limitarse a analizar las cuestiones que formaron parte de la litis en la apelación, que, en condiciones ordinarias, consisten en el aumento de la pena o la modificación de beneficios.
15. Así las cosas, en el caso, si bien es cierto que la sentencia de segunda instancia derivó de la apelación interpuesta por la fiscalía, también lo es que dicha resolución causó evidente perjuicio a los sentenciados, lo que hace procedente el amparo directo promovido por estos últimos.



16. Siendo así, una vez abierta la procedencia, considero que la litis en el amparo debió fijarse atendiendo a lo que formó parte de la litis en la apelación, es decir, a lo planteado por la fiscalía en su recurso y analizado en las consideraciones de la sentencia.
17. De esta forma, en mi opinión, la razón por la que es posible analizar las violaciones procesales que plantearon los quejosos, a pesar de no haber agotado el recurso de apelación, no es que la Constitución o la Ley de Amparo los exima de esta carga procesal y les permita ampliar la litis, más bien, consiste en que estos aspectos ya formaban parte del litigio, pues el Ministerio Público vertió argumentos relacionados con esas violaciones en su recurso y la sala penal se pronunció sobre ellos en la sentencia, al declarar inoperante el agravio formulado por el propio apelante y concluyendo que no advirtió alguna otra violación a derechos humanos.
18. Sentado lo anterior, conforme a lo apuntado al inicio de este voto, considero adecuado formular dos precisiones respecto del tratamiento dado en el estudio de fondo.
19. En dicho apartado de la sentencia, se consideró, esencialmente, que el fallo condenatorio resultó violatorio del derecho humano a la presunción de inocencia, destacadamente como estándar probatorio, ya que el tribunal de enjuiciamiento otorgó un peso injustificado a las pruebas de la fiscalía y a su teoría del caso, ignorando los argumentos de la defensa y una gran cantidad de instrumentos de convicción que apuntaban hacia la inocencia de los imputados.
20. A partir de ello, y dado que se configuró una violación de gran magnitud que afectó todo el caso, se determinó que no era dable reponer el procedimiento y otorgar a la fiscalía una nueva oportunidad de enmendar su labor investigadora, por lo que lo procedente era conceder amparo liso y llano a los quejosos, ordenándose su inmediata y absoluta libertad.
21. Ahora bien, a través de este voto aclaratorio busco precisar dos cosas. La primera es que, si bien considero que en el asunto pueden analizarse todas las cuestiones que se estudian en la sentencia en relación con la valoración de las pruebas, esto debió hacerse manteniendo un diálogo con la sentencia de apelación reclamada y revisando la legalidad y racionalidad de la valoración probatoria. En otras palabras, el amparo no permite un análisis directo e inmediato de las violaciones acaecidas en el juicio oral, ni de las pruebas ahí



desahogadas; este análisis debe vincularse con las consideraciones y omisiones de la sentencia de apelación.

22. Es de aclararse que lo anterior no implica que esté en desacuerdo con las conclusiones alcanzadas en el fallo respecto a la valoración probatoria. Contrariamente a lo señalado por la autoridad responsable, estimo que, en el caso, la apreciación de las pruebas que se hizo en el juicio oral fue claramente defectuosa, sesgada en perjuicio de los imputados, y contraria a la presunción de inocencia, tanto en sus vertientes de carga de la prueba, como de estándar de prueba.
23. Ciertamente, existían elementos que hacían dudar de la fiabilidad de los testimonios de las víctimas. Además, las actuaciones de los policías fueron deficientes, y hubo violaciones a las reglas de cadena de custodia. Aún más relevante es que se le haya restado injustificadamente fiabilidad al testimonio de los imputados y, en cambio, que se haya tenido como corroborada la hipótesis de los hechos de la acusación, con pruebas que no eran relevantes para la verificación de los elementos del tipo de tentativa de secuestro.
24. En estas condiciones, coincido en que la condena únicamente podría sustentarse en una inversión de la carga de la prueba. Si se corrige este defecto, es evidente que el razonamiento probatorio realizado no permite concluir que la hipótesis de la acusación supera el estándar de prueba más allá de toda duda razonable. En mi opinión, ni siquiera permitiría concluir que superara un estándar de prueba preponderante.
25. La segunda cuestión tiene relación con la concesión del amparo liso y llano en este caso. Al respecto, dado que este amparo es susceptible de establecer un precedente muy relevante para asuntos futuros, considero que era pertinente trazar lineamientos generales en los que se aclarara y precisara con mayor detalle cuándo procede conceder amparo liso y llano, por resultar injustificada la reposición del procedimiento.
26. Ello, con el objetivo de evitar un entendimiento de la sentencia que conduzca a considerar que debe concederse amparo liso y llano siempre que haya deficiencias en la valoración probatoria o que no se aplique correctamente el estándar de prueba requerido por la presunción de inocencia. Asimismo, estimo relevante dejar claro que la reposición del procedimiento no es necesariamente contraria al principio *non bis in idem*, esto es, no deriva necesariamente en una segunda oportunidad para perseguir e investigar a una persona por el mismo delito, ni necesariamente le otorga a la fiscalía o las víctimas una ventaja procesal.



27. En mi opinión, para que el otorgamiento de un amparo liso y llano esté justificado, es necesario no sólo que las violaciones procesales cometidas sean graves, sino que sean irreparables, o que sea evidente que la reposición será superflua y ociosa, pues una vez excluidos los elementos de prueba obtenidos de forma ilícita y corregidos los vicios en la valoración probatoria sería imposible satisfacer el estándar de prueba exigido en materia penal.
28. Al afirmar lo anterior, no paso por alto que el contar con un procedimiento que cumpla con sus formalidades esenciales no es únicamente un derecho de los imputados, sino también de las víctimas: sólo un proceso que cumpla con estas formalidades garantiza su derecho a la reparación integral, que incluye tanto su derecho a la verdad como garantías de no repetición. Sin embargo, estoy convencido de que, en las condiciones del caso, la reposición del procedimiento no es susceptible de contribuir a la satisfacción de estos derechos.
29. En conclusión, coincido en que en el presente asunto era procedente el análisis de las violaciones procesales de la primera instancia, pero conforme a un enfoque que armonizara las reglas del amparo y los criterios de la Primera Sala. Asimismo, concuerdo con que no existían elementos de prueba que permitieran sostener la responsabilidad de los quejosos en el ilícito que se les imputó, y que lo procedente es otorgar amparo liso y llano, dadas las particularidades del caso.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, con número de registro digital: 162938.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en el amparo directo 4/2022.

1. En el presente juicio de amparo, el Tribunal Pleno resolvió **conceder el amparo** a los quejosos contra la sentencia dictada el once de diciembre de dos mil dieciocho en el recurso de apelación 24/2018 del índice de la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, por la que modificó –sólo en lo relativo a la cuantificación de la pena– la diversa sentencia condenatoria de diecisiete de septiembre del mismo año dictada en la causa penal 112/2017 por el Tribunal de Juicio Oral de la Región Uno, con sede en Macuspana, Tabasco (tentativa de secuestro). **Otorgamiento de la protección constitucional que se basó en el análisis de dos aspectos, a**



saber: (I) la procedencia del juicio y (II) el estudio de fondo; sobre los cuales, en lo total, se estableció lo siguiente:

I. Procedencia. Se divide en 2 apartados:

- **Procedencia estricta.** Respecto de lo cual se sostuvo que procede el juicio de amparo directo, toda vez que se reclamó una sentencia definitiva dictada en un recurso de apelación derivado de una causa penal, actualizándose el supuesto a que se refieren los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal y 170 de la Ley de Amparo.
- **Materia del juicio de amparo.** En este apartado, el Tribunal Pleno concluyó que en el juicio de amparo es viable analizar violaciones al procedimiento con trascendencia en el resultado del fallo cometidas en primera instancia, aun cuando la ahora parte quejosa no acudió a la apelación a combatir la declaración de condena, en lo total, porque, conforme a los artículos 461 y 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el órgano jurisdiccional de apelación puede extender su examen a cuestiones no planteadas en los agravios **cuando se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado**, estando en aptitud de **analizar y reparar de oficio las violaciones a los derechos humanos en favor del sentenciado**; mandatos que, administrados con el hecho de que en el juicio constitucional opera la figura de la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, permiten justificar que la litis de un amparo directo –promovido contra la sentencia de apelación– nunca pueda entenderse como cerrada o restringida.

II. Fondo. En este considerando, la ejecutoria desarrolla el **principio de presunción de inocencia** exponiendo de manera amplia la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, en específico, del Pleno y de la Primera Sala y, a continuación, procede a hacer un estudio de la sentencia condenatoria de primera instancia y de la totalidad de los elementos probatorios aportados al sumario, sobre lo cual concluye que no está justificada la condena de los quejosos, pues la actividad probatoria de la fiscalía local y el estándar incorrectamente utilizado por el tribunal de juicio oral para juzgar los hechos materia de juicio, permite sostener que son inocentes, pues no se acreditó su responsabilidad penal.

2. Al respecto, **si bien coincido con la procedencia del juicio de amparo y, aún más, con la protección constitucional otorgada, lo cierto es que la metodología y las razones que me llevan a esta conclusión son ostensiblemente diversas.**
3. Por lo que hace a la forma en que se fijó la litis del juicio de amparo en el considerando de "**PROCEDENCIA**", destacó que el artículo 107, fracción III, inciso



a), párrafo tercero, de la Constitución Federal es expreso en indicar que "para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos"; mientras que el diverso 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo establece como motivo de improcedencia cuando se promueva contra resoluciones jurisdiccionales "respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas", precisando, además, que no opera excepción alguna a esta regla "cuando se trate de sentencia definitiva en el proceso penal".

4. Así, el Constituyente Permanente y el legislador son expresos y claros: **la sentencia penal debe ser recurrida por la parte a quien cause un perjuicio a través del medio ordinario de defensa, como presupuesto indispensable de procedencia del juicio de amparo.**
5. Ahora, el tema a dilucidar, bajo mi consideración, se relaciona con la **figura de la preclusión**, que tiene un fundamento constitucional, a saber, el principio de justicia pronta previsto en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, pues constituye un límite que da seguridad e irreversibilidad al desarrollo del proceso por virtud del cual, ante el incumplimiento del deber de las partes de combatir las actuaciones que les causan perjuicio, las distintas etapas del procedimiento adquieren firmeza y se da sustento a las fases subsecuentes, lo cual permite que el juicio se desarrolle ordenadamente y coadyuva a que la controversia se solucione en el menor tiempo posible.
6. Esto es, los particulares están obligados a promover o interponer los medios de impugnación para combatir los actos que no satisfagan sus pretensiones –aunque sea de manera parcial–, pues, de lo contrario, se estimarán consentidos, extinguiéndose irremediabilmente el derecho de defensa sobre ellos y la oportunidad de que el análisis del tópico correspondiente se haga en ocasión posterior.
7. A partir de estas pautas, formulo las afirmaciones siguientes:
 - a. Si bien existe un nuevo parámetro en materia de derechos humanos, lo cierto es que ello no implica desconocer la legislación secundaria que fue emitida incluso con posterioridad a la reforma constitucional que lo introdujo, desde luego, siempre que no viole algún derecho fundamental.



- b. El artículo 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé como medio de defensa en contra de una sentencia que declara la culpabilidad de un delito, el recurso de apelación.
 - c. Es cierto que los artículos 461 y 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen que los tribunales de apelación podrán estudiar de oficio las violaciones a los derechos fundamentales del imputado o sentenciado; sin embargo, estas normas no pueden entenderse de manera aislada, sino que deben interpretarse en relación con el diverso 460 del propio código, que establece que "precluye el derecho a recurrir una resolución judicial cuando, una vez concluido el plazo que la ley señala para interponer algún recurso, éste no se haya interpuesto", lo que revela que el legislador sí estableció la carga de acudir al recurso ordinario estableciendo como consecuencia de no hacerlo, la extinción de la oportunidad de defenderse de la decisión respectiva.
 - d. Tanto la Constitución Federal como la Ley de Amparo establecen que la interposición previa de este recurso de apelación constituye un presupuesto de procedencia del juicio constitucional.
 - e. La suplencia de la deficiencia de la queja no constituye una suplencia de la instancia, pues los artículos 107, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 79 de la Ley de Amparo, expresamente establecen que opera sólo sobre "la deficiencia de los conceptos de violación o agravios", pero de ninguna manera se refiere a considerar salvedades en la promoción de juicios o en la interposición de recursos cuando la normatividad impone esta carga a los particulares.
8. Así, estimo que no pueden desconocerse las reglas que imperan actualmente desde el Texto Constitucional y que se reflejan de manera consistente en la Ley de Amparo, sin que se aprecie alguna razón que justifique ese desconocimiento, ya que el hecho de que se haga imperar la preclusión no implica algún obstáculo para la realización del derecho de acceso a la justicia, porque éste sólo requiere que se otorgue a los particulares la oportunidad efectiva y real de defenderse de los actos que les causan perjuicio, pero de ninguna manera exige que se reabra esa posibilidad cuando previamente estuvo expedito el derecho para hacerlo.
9. Y, en este caso, los sentenciados tuvieron la posibilidad de acudir al recurso de apelación –o, al menos, no demuestran lo contrario–, por lo que no aprecio que surja la necesidad, es más, ni siquiera la posibilidad de dar una nueva oportunidad no prevista en la normatividad aplicable; máxime que la carga



de interponer ese recurso no es excesiva o irracional, sino que bastaba que se expresara en el tiempo y en la forma indicada por la ley la intención de combatir la sentencia de primera instancia bajo una simple causa de pedir que revelara la inconformidad con la declaración de culpabilidad, para que el tribunal de alzada estuviera obligado a revisarla supliendo la deficiencia.

10. Además, no debe soslayarse que es la configuración de un perjuicio jurídico –aun cuando sea parcial–, lo que no sólo permite sino que obliga a los particulares a combatir los actos de autoridad con los que no estén de acuerdo, pues media el interés público en que las actuaciones del Estado adquieran firmeza.
11. Sobre todo porque si bien me parece que las estrategias no sólo son válidas sino necesarias en el ejercicio de la defensa de las partes implicadas en un juicio, ello no implica que la interpretación de la ley se subordine a esas estrategias de litigio sino, más bien, éstas deben elaborarse y elegirse a partir de las posibilidades que da la propia ley; por lo que el hecho de que una persona imputada que obtuvo una sentencia perjudicial aun parcialmente opte por no impugnarla, incluso por una estrategia de defensa, no da lugar a eximirla de las consecuencias de esa circunstancia.
12. Luego, no estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria, exclusivamente por lo que hace a la forma en que se fijó la litis constitucional, es decir, en cuanto justificó el estudio de la declaración de culpabilidad de los sentenciados respecto del delito imputado, ya que, bajo mi entendimiento, dado que ese aspecto no fue materia de la apelación –a la que no acudieron los ahora amparistas–, no puede ser objeto de estudio en este juicio de amparo, que debe ceñirse exclusivamente a los aspectos analizados por el tribunal de segunda instancia, esto es, lo relativo a la cuantificación de la pena –que incrementó de tres años y seis meses de prisión y doscientos días de multa a cincuenta años de prisión y cuatro mil días de multa–.
13. Ahora, por lo que hace al considerando de "**FONDO**", dado que no coincido con la forma en que se fijó la litis constitucional porque discrepo de que, a través del presente juicio de amparo, pueda reabrirse la oportunidad de los sentenciados a obtener un reexamen de la declaración de culpabilidad que se hizo en la sentencia de primera instancia no atacada a través del recurso ordinario; en consecuencia, no puedo estar de acuerdo con el estudio que se hace sobre el fondo del asunto, pues éste se ciñe al análisis de la valoración de las pruebas de cargo y de descargo que fueron ofrecidas en el juicio penal, con base en las cuales el Tribunal de Juicio Oral consideró acreditada la comisión del delito



de tentativa de secuestro por parte de los ahora quejosos, es decir, sustentó la declaración de culpabilidad contenida en la sentencia de primera instancia.

14. Sin embargo, coincido con la decisión relativa a que debe concederse la protección constitucional, pero sólo con base en vicios propios del estudio que, **sobre la cuantificación de la pena**, hizo la sala responsable.
15. En efecto, al dictar la sentencia de primera instancia, el Tribunal de Juicio Oral **fijó la pena con base en el artículo 63, párrafo primero, del Código Penal Federal** que prevé como rango general para aplicar a la tentativa punible de cualquier delito aquél que oscila entre la pena mínima a que se refiere el diverso 25 del mismo ordenamiento y hasta las dos terceras partes de la sanción que se le debiera imponer de haberse consumado el delito; de ahí que impuso una condena de tres años y seis meses de prisión.
16. Por su parte, la sala de segunda instancia consideró incorrecta esta decisión porque, a su parecer, para la cuantificación de la pena, **resultaba aplicable la regla de excepción prevista en el tercer párrafo del mismo artículo 63 del Código Penal Federal**, que establece que, tratándose de tentativa de delitos clasificados como graves por la ley, la pena no será fijada por debajo de la menor prevista para el ilícito respectivo y que, por ello, la pena que correspondía era de cincuenta años de prisión.
17. Empero, para llegar a esta determinación, la sala responsable suplió indebidamente los agravios de la acusadora, además de que no justificó adecuadamente su decisión.
18. Ciertamente, de una apreciación directa al escrito de agravios por el que se interpuso el recurso de apelación, se desprende que la fiscalía ciñó su defensa a sostener que el delito cometido era grave porque así se deducía del artículo 19 de la Constitución Federal –sin explicar la razón de su dicho–, por lo que solicitó que se fijara la pena con fundamento en el tercer párrafo del artículo 63 del Código Penal Federal.
19. Sobre lo cual, la sala responsable procedió a referirse al contenido de los artículos 19 de la Constitución Federal y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para sostener que éstos prevén el catálogo de delitos para los que opera la prisión preventiva oficiosa y que, por tanto, no pueden aplicarse para ponderar la imposición de la pena "porque en esta etapa ya ha sido superada la presunción de inocencia".



20. Y, a continuación, sostuvo que, dado que el delito que se consideró comprobado fue el de "secuestro **agravado** en grado de tentativa", se tipificó un delito grave al que resultaba aplicable la pena mínima de cincuenta años, que la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro establece **cuando hay agravantes en este tipo de delitos**.
21. Así, se aprecia que, por una parte, dicha sala introdujo una razón propia de por qué el "secuestro **agravado** en grado de tentativa" es un delito grave y, por otra, su decisión adolece de insuficiente motivación, en la medida en que no justificó adecuadamente el incremento de la pena, ya que, en principio, **confundió la clasificación de gravedad del delito cometido con la existencia de agravantes, además de que no expuso argumentos que lleven a sostener con certeza y de manera clara cuál es la regla de graduación de la condena que aplica en el caso concreto, en específico, aquélla que opera para determinar la pena mínima a partir de la cual puede hacerse la individualización**.
22. Y, en esos términos, este vicio en la motivación implicó una transgresión en contra de los amparistas al derecho de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, pues los dejó en estado de incertidumbre sobre la juridicidad del incremento de la pena.
23. Sobre todo si, como lo sostienen los quejosos en su demanda de amparo, para adoptar su decisión, la sala de segunda instancia debió ceñirse solamente a la expresa pretensión planteada por la fiscalía local en el recurso de apelación, sin estar en condiciones de mejorar sus agravios y, en consecuencia, de realizar estudios sobre aspectos no introducidos en ellos.
24. Por tanto, los agravios debieron ser calificados por la sala penal como jurídicamente ineficaces, ya que no alcanzaron a demostrar que la cuantificación de la pena determinada en la sentencia de primera instancia fue indebidamente calculada; máxime que, para la parte acusadora, opera el principio de estricto derecho, conforme al cual no podía colmarse la deficiencia de sus argumentos.
25. En atención a lo que hasta aquí he expuesto, aun cuando coincido con la concesión del amparo, me separo del criterio adoptado por el Tribunal Pleno en cuanto a la forma en que se fijó la litis constitucional y, en consecuencia, de las consideraciones que soportan la decisión.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en el amparo directo 4/2022.

El cinco, seis y ocho de diciembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió el asunto citado al rubro, en el cual determinó conceder el amparo liso y llano a los quejosos contra el acto reclamado consistente en la sentencia condenatoria del once de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala Penal de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco en el toca *****. En consecuencia, se ordenó su inmediata y absoluta libertad.

Resolución del Pleno. Por unanimidad de once votos, las y los Ministros resolvimos que resultaba admisible analizar las violaciones a derechos humanos ocurridas o culminadas en la etapa de juicio oral al estimar que el derecho de los quejosos a impugnar tales violaciones no había precluido, aun cuando su defensa decidió no interponer el recurso de apelación.

En ese sentido, este Alto Tribunal concluyó que, si bien los ahora quejosos no apelaron la sentencia de primera instancia, ante el amparo directo que promovieron en contra de ella, la litis no podía limitarse al *quantum* de la pena, sino que también era factible analizar las violaciones a derechos humanos cometidas en su contra.

Por lo que hace al estudio de fondo, se concluyó que existieron múltiples vicios al debido proceso de los acusados, todos derivados de una violación fundamental al principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio. Así, el Pleno concluyó que durante el desahogo de la audiencia de juicio oral, se concedió una ventaja indebida a la fiscalía, supliéndole la deficiencia de la queja y otorgando un peso preponderante e injustificado a sus pruebas y su teoría del caso, vulnerando la presunción de inocencia de los quejosos.

El presente asunto, es sin duda de gran relevancia para subrayar e insistir en la obligación inexcusable que tienen todas las autoridades de ceñirse a los rigurosos estándares constitucionales y convencionales que rigen a la investigación, la persecución y la sanción de los delitos en nuestro país, no sólo como una forma de remediar en la sede judicial, las fallas, malas prácticas documentadas dentro del proceso penal que inició con la detención de los quejosos, sino también como una vía para dotar de mayor efectividad a las reformas del año de dos mil once en materia de derechos humanos y de dos mil ocho, en materia penal, que permearon en el orden constitucional y a la legislación de amparo.



La labor que desempeñamos al amparo de dichas reformas, tiene como una de sus finalidades maximizar las condiciones de acceso a la justicia en favor de todas las personas procesadas o sentenciadas penalmente, razón por la cual, voté a favor de la procedencia del juicio de amparo, del estudio de fondo y los efectos que ordenaban la inmediata y absoluta libertad de los quejosos.

En lo que respecta al apartado de la sentencia, sobre el considerando quinto, en donde se analizó la procedencia del juicio de amparo directo, no compartí algunos argumentos que sostenía el proyecto original sobre la propuesta de modular el principio de definitividad y tuve algunas razones adicionales que sustentaban la conclusión de que mediante este recurso, era posible analizar las violaciones al debido proceso cometidas durante la etapa del juicio. Por otra parte, respecto al estudio de fondo, considero que existen razones adicionales que apoyan el análisis del principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio, que refuerzan la concesión del amparo liso y llano.

En virtud de lo anterior, en el presente voto expondré: **(i)** las razones por las que me separé de algunas consideraciones relacionadas con el principio de definitividad que se establecieron en el proyecto que inicialmente se presentó en el Pleno y las razones por las cuales considero que se debió abandonar la jurisprudencia 1a./J. 110/2010, tal como se proponía originalmente; y, **(ii)** las consideraciones adicionales respecto del fondo del asunto.

I. Consideraciones relacionadas con el principio de definitividad y el abandono de la jurisprudencia 1a./J. 110/2020.

En el apartado de fondo de la sentencia, se determinó que era viable analizar las violaciones al procedimiento del juicio oral, en el juicio de amparo directo, cuando la Fiscalía hubiera impugnado el fallo de la primera instancia, y a pesar de que la defensa no hubiera interpuesto un recurso de apelación en contra del mismo.

Ello, ya que a partir de una interpretación armónica de los artículos 461, 481 y 482, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales se puede concluir que si bien, el tribunal de alzada sólo puede pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, esto tiene como excepción que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado que el tribunal deberá analizar y reparar de oficio.



Si bien considero que es factible la interpretación que se propone del Código Nacional, el proyecto original planteaba una interpretación distinta, a partir de la cual, de acuerdo con el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, en un escenario como el que nos ocupa, la exigencia de que los procesados agotaran el recurso de apelación no se justifica. Por el contrario, podría causar impedimentos desproporcionados para garantizar su derecho de acceso a la justicia. De esa manera, la obtención de una sentencia "favorable" en primera instancia, no obliga necesariamente al sentenciado a acudir a la apelación.

En ese sentido, si la fiscalía decide apelar ese fallo, y ello tiene como efecto perjudicar la situación jurídica de la persona sentenciada, entonces las violaciones procesales que trascienden al fallo de primera instancia no deben tenerse por consentidas y pueden ser objeto de impugnación, cuando se acuda al amparo directo.

Con base en todo lo anterior, coincidí con la lectura armónica del artículo 107 de la Constitución Federal y los numerales 61, fracción XVIII y 171 de la Ley de Amparo, que descarta la posibilidad de tener por precluido el derecho de plantear en amparo directo las violaciones ocurridas en la etapa de juicio, por el hecho de no haberlas impugnado en la apelación, así como con el abandono de la jurisprudencia de la Primera Sala.

Sin embargo, no coincidí con las consideraciones de la propuesta original relacionadas con el principio de definitividad, ya que la litis versó sobre la preclusión del derecho a impugnar violaciones al procedimiento. Esto es si la demanda de amparo directo planteaba alegatos cuyo estudio fuera improcedente o inatendible,¹ y no así sobre si el amparo directo era procedente o no al haber sido promovido contra una sentencia definitiva, de conformidad con la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo.²

Por otro lado, comparto que las violaciones ocurridas durante el juicio, en los términos promovidos por los quejosos, pueden analizarse en el amparo directo considerado como el recurso judicial efectivo por excelencia para establecer

¹ En términos de lo dispuesto por el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

² **Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometa durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo."



si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para restituirla.

En mi opinión, esta interpretación sí implica el abandono del referido criterio jurisprudencial 1a./J. 110/2010, el cual establece que en los casos en que únicamente el Ministerio Público apele la sentencia de primera instancia en lo que respecta a la pena o a la concesión del beneficio de la condena condicional y el tribunal de apelación la incremente o modifique, si la persona sentenciada promueve juicio de amparo directo contra la sentencia de apelación, no puede concederse la protección constitucional para el efecto de que la responsable analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado.³

Si bien la mayoría de las y los integrantes del Pleno consideraron que no era necesario el abandono de dicha jurisprudencia, en mi opinión, la misma podría resultar contraria al derecho de acceso a la justicia, y particularmente al debido proceso de una persona acusada.

Las reformas a nuestra Constitución Federal y a la Ley de Amparo de dos mil once y dos mil trece nos obligan, como Jueces y Juezas constitucionales, a realizar la interpretación más benéfica para las personas del parámetro de regularidad constitucional, cimentado en los derechos humanos reconocidos no sólo en el orden jurídico interno, sino también en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, registro digital: 162938, de rubro y texto: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENAS O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE. De los artículos 364 y 415 de los Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, respectivamente, se advierte que la segunda instancia se abre a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios expresados por el promovente al interponer el recurso de apelación. En consecuencia, si únicamente el Ministerio Público se inconforma a través de dicho recurso respecto de la modificación de la pena o de la concesión del beneficio de la condena condicional, la sala incrementa aquélla o modifica ésta, y el sentenciado promueve juicio de amparo directo contra la resolución recaída al indicado recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede conceder la protección constitucional para el efecto de que la responsable analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad del sentenciado. Lo anterior, en virtud de que la litis en el juicio de garantías se concreta exclusivamente a los agravios planteados por la representación social, pues al ordenarse el análisis de los aspectos mencionados se estaría realizando una revisión oficiosa no permitida."



Dicho parámetro protege de forma más amplia las garantías en el marco de un proceso penal, lo que maximiza el acceso a la justicia y permite una tutela judicial efectiva a través de dos principios. Por un lado, una perspectiva *pro persona* implica, tal como lo establece el párrafo segundo del artículo primero constitucional, la interpretación de las normas relativas a derechos humanos de un modo que se favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por otro lado, el principio de presunción de inocencia reconocido en los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y el principio *in dubio pro reo* reconocido en los diversos 17, párrafo segundo, y 23 constitucionales, implica que en caso de duda razonable, se deberá optar por la interpretación que favorezca los derechos de la persona acusada o sentenciada.

Lo anterior, también es congruente con lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que las y los Jueces, como rectores del proceso, tienen la obligación de dirigir y encausar el proceso judicial con el objeto de no sacrificar la justicia y el debido proceso en favor del formalismo.⁴

Además, debe tomarse en cuenta que la jurisprudencia 1a./J. 110/2010 de la Primera Sala fue emitida en la Novena Época de este Alto Tribunal y bajo la Ley de Amparo abrogada y antes de la serie de reformas a la Constitución Federal en materia de derechos humanos.

Por ello, en mi opinión, dicho criterio conlleva riesgos importantes que lo hacen incompatible con el parámetro de control constitucional actual ya que: **(i)** fue emitido antes de la Ley de Amparo vigente; **(ii)** supone una carga para la persona quejosa al tener que plantear exhaustivamente las violaciones procesales que posteriormente hará valer en el juicio de amparo; y, **(iii)** obliga a promover el recurso de apelación como condición de acceso al amparo directo lo que soslaya las particularidades de cada secuela procesal.

De acuerdo con los estándares interamericanos de derechos humanos toda persona sentenciada tiene derecho a recurrir el fallo ante un tribunal o Juez superior y exige que el recurso permita realizar un examen o revisión integral de la sentencia, incluyendo las cuestiones fácticas y probatorias en las que se basa

⁴ Corte IDH, *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016", Serie C No. 330, párr. 158. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_330_esp.pdf



la decisión puesto que existe una interdependencia entre estas cuestiones y la determinación del derecho.⁵

Lo anterior es congruente con lo que sostuvo el Pleno y la suscrita, al resolver los amparos en revisión 540/2021 y 541/2021 en el sentido de que los cambios al parámetro de control constitucional, suscitados con las reformas de dos mil once en materia de derechos humanos y dos mil diecisiete al artículo 17 constitucional, imponen a toda autoridad judicial "interpretar los presupuestos procesales bajo una modalidad teleológica y funcional, erradicando cualquier interpretación formalista o letrista, para poder detectar su *ratio*, propósito u objeto"⁶ en aras de **potencializar el derecho de acceso a la justicia**.

De esta manera, si bien coincido con el sentido de la sentencia ya que se garantiza el derecho de los quejosos de hacer valer las violaciones cometidas en primera instancia mediante el amparo directo, lo cierto es que, en mi opinión debió abandonarse el criterio jurisprudencial 1a./J. 110/2010, pues estimo que es la postura que potencializa en mayor medida el amparo como un recurso judicial efectivo.

II. Consideraciones adicionales respecto del fondo del asunto.

Como ya se destacó, el presente asunto es por demás relevante no sólo por la trascendencia que ha tenido en el ámbito social, sino también por sus implicaciones en los alcances del juicio de amparo directo.

En la sentencia se lleva a cabo un estudio del parámetro de control constitucional aplicable al presente caso, el cual establece que la presunción de inocencia, en su vertiente de estándar de prueba, obliga a la autoridad juzgadora a presumir la inocencia del inculpado y sólo condenar si el Ministerio Público, quien tiene la carga de la prueba, ha logrado demostrar, mediante el caudal probatorio presentado, la culpabilidad del imputado. Así, la presunción de inocencia como estándar probatorio exige que la culpabilidad del imputado se pruebe **más allá de toda duda razonable**.

⁵ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 269 y 270.

⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 540/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 28 de marzo de 2022, párr. 77, y sentencia recaída al amparo en revisión 541/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 28 de marzo de 2022, párr. 82.



En ese sentido, en la sentencia se estudia cómo a lo largo del juicio oral la autoridad violó el principio de presunción de inocencia al juzgar: **(i)** con base en testimonios de policías que no habían presenciado directamente los hechos; **(ii)** tomando en cuenta las pruebas periciales llevadas a cabo dos años después de los hechos ocurridos; **(iii)** sin que hubiese existido una cadena de custodia adecuada; y, **(iv)** descartando las pruebas de descargo de la defensa.

Así, coincido plenamente con las consideraciones de la sentencia y con la decisión de declarar fundada la violación al principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio y suficiente para conceder el amparo liso y llano a los quejosos. Para fortalecer dichas consideraciones, el parámetro convencional también aporta elementos de gran valor que reconoce el citado principio, en la vertiente referida.

Los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos disponen que toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras su culpabilidad no pueda ser demostrada, según lo disponga la ley.⁷

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Artículo 8. Garantías judiciales.

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

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

"a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

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

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

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

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

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

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



Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que lo anterior exige que el órgano acusador deba demostrar que el imputado ha

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Artículo 14.

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

"3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

"b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

"c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

"d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

"e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

"f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

"g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

"4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

"5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

"6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

"7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.



participado en la comisión del ilícito penal, por lo cual las autoridades judiciales deben fallar más allá de toda duda razonable para declarar su responsabilidad, lo que incluye diversos aspectos fácticos relativos a la culpabilidad del imputado.⁸

En el *Caso Cantoral Benavides vs. Perú* el Tribunal Interamericano destacó que el principio de presunción de inocencia, como lo establece el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que una persona no puede ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal.⁹

Así, dicho principio es un elemento esencial para la realización efectiva de un derecho a la defensa y, en la práctica, implica que las y los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito, por lo que cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado.¹⁰

De acuerdo con el Manual de Razonamiento Probatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Escuela Federal de Formación Judicial, al referir que la etapa del juicio oral "es el momento central del procedimiento penal, por cuanto en él se dan cita las garantías procesales y epistémicas que van a legitimar la resolución judicial por la que se condene o absuelva al acusado. Este momento procesal recibe especial protección, por cuanto la presunción de inocencia es la razón principal por la cual se exige que la prueba, como regla general y salvo excepciones justificadas, se celebre en el acto de juicio".¹¹

Finalmente, debe destacarse que el derecho a la presunción de inocencia ha sido considerado de carácter absoluto, pues la imputación respectiva debe estar acreditada para dar lugar a una sentencia condenatoria. La necesidad y legítimo anhelo y aspiración de combatir la impunidad frente a la comisión de un

⁸ Corte IDH, *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017", Serie C No. 331, párr. 124. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_331_esp.pdf

⁹ Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. "Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000", Serie C No.69, párr.120. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_331_esp.pdf

¹⁰ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010", Serie C No. 220, párr. 184. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf

¹¹ Mercedes Fernández López, "La conformación del conjunto de elementos de juicio III. Principios generales de la práctica de la prueba", en Manual de Razonamiento Probatorio, Suprema Corte de Justicia de la Nación, y Escuela Federal de Formación Judicial, primera edición, mayo de 2022, p. 225.



delito, no puede amparar –en ninguna circunstancia– la violación al derecho al debido proceso que tienen todas las personas.

El respeto a la presunción de inocencia como regla de juicio y la convicción de culpabilidad más allá de toda duda razonable, son principios rectores que deben imperar en cualquier proceso penal que se siga en contra de cualquier persona.

Con todas estas consideraciones, coincido con la concesión del amparo liso y llano a los quejosos, así como ordenar su inmediata libertad, bajo la presunción de que son personas inocentes, al no existir una convicción más allá de toda duda razonable de su culpabilidad, de los hechos delictuosos que se les imputó.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en el amparo directo 4/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días seis y ocho de diciembre de dos mil veintidós, resolvió el juicio de amparo directo citado en el rubro, en el que por unanimidad de once votos¹ se concedió el amparo liso y llano a tres personas quejosas, pues se concluyó que no se acreditó el delito ni su responsabilidad en los hechos delictivos que se les atribuyeron, por lo que se ordenó dejar sin efectos la sentencia de condena y su inmediata libertad.

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita Ministra, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Este caso fue de gran importancia en relación con **la apelación en materia penal**, pues **creó una excepción** a la regla de considerar que la parte acusada, que está privada de la libertad, consiente una sentencia condenatoria por el hecho de no apelarla cuando es modificada en segunda instancia (por virtud de una apelación que sí promueve su contraparte), agravando así su condena. La jurisprudencia previamente existente señalaba que, si la parte inculpada no había apelado esa sentencia condenatoria de primera instancia, se entendía que había consentido la responsabilidad penal determinada en ésta, de manera que el juicio de amparo directo que promoviera no tendría el alcance de analizar dicha responsabilidad penal, porque la había consentido, sino solamente la graduación de la pena.²

La Corte ponderó aquí que la parte sentenciada, si bien estaba privada de la libertad y había sido condenada, estaba próxima a ser liberada si la sentencia queda firme, así que era razonable que aceptara el peso del fallo de primera instancia (a pesar de haber insistido en su inocencia y alegado violaciones al procedimiento en todo el juicio), en aras de no desgastarse más tiempo litigando y arriesgar su precario beneficio. En este caso, la sentencia de primera instancia imponía la condena de tres años y medio de prisión, que los inculcados ya iban a cumplir, pero en la apelación presentada por su contraparte la pena se modificó y se les impusieron cincuenta años.

El Tribunal Pleno concluyó que, en este caso, por sus peculiaridades excepcionales, no era factible tener por consentidas las consideraciones que sustentaron la sentencia de primer grado, lo que tornó procedente el análisis de fondo de la controversia **a pesar de no haber sido apelada** por la parte que después promovió juicio de amparo directo. Esta decisión implicó **superar el criterio imperante de que la materia de un juicio de amparo directo promovido por la**

2



Tesis: 1a./J. 110/2010, de título: *Amparo directo. Cuando el sentenciado lo promueve en vista de que la sala incrementa la pena o modifica la concesión del beneficio de la condena condicional, a raíz de que el Ministerio Público únicamente apeló la sentencia condenatoria respecto a estos temas, la litis en el amparo se construye exclusivamente a estos aspectos, sin que pueda concederse la protección constitucional en favor del sentenciado para el efecto de que la sala analice los elementos del tipo penal y la responsabilidad de éste. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Febrero de 2011, página 11, registro digital: 162938.*



parte sentenciada solamente puede constituir la parte del fallo de segundo grado (que fue motivado por la impugnación de su contraria) **que le genera agravio**, por lo que las restantes consideraciones debían quedar firmes.

Comparto la decisión alcanzada y sus razonamientos en la decisión de fondo, donde analizamos las violaciones al derecho de presunción de inocencia así como las fallas al principio de carga de la prueba que corresponde al Ministerio Público. Asimismo, comparto la decisión y las consideraciones en el estudio de la procedencia del juicio, y que es la parte trascendental de la discusión de la Corte (y que acabo de explicar en los párrafos que preceden). Sin embargo, considero que este segmento pudo haberse robustecido a partir de delinear **una metodología de pasos para verificar la excepción** que establecimos en relación con la falta de apelación para casos como el que nos ocupa, y tal es la razón del presente **voto concurrente**.

Hechos y antecedentes.

Lo hechos que se tuvieron por acreditados, al menos hasta la sentencia de primera instancia, tuvieron su origen en las declaraciones de dos denunciantes, quienes señalaron que tres personas intentaron secuestrar a uno de ellos el día 20 de junio de 2015, en Macuspana, Tabasco.

Los denunciantes señalaron que dos personas –aquí inculpadas– se encontraban en una camioneta gris y tenían estacionado su vehículo cerca del negocio de los denunciantes, pero fueron retirados por una patrulla.

Inmediatamente después los denunciantes tomaron una camioneta de su propiedad, y se dirigieron a la misma dirección que las personas de la camioneta gris. Después de un incidente de tránsito con una de las personas aquí inculpadas, quien conducía un automóvil de color verde, éste les dijo que iba a secuestrar al conductor, al tiempo en que la referida camioneta gris en la que iban las otras dos personas inculpadas se encontraba enfrente de los denunciantes y, a decir de ellos, les impedía el paso. Señalaron que además había otro vehículo de color rojo, que se colocó a un lado de su automóvil, pero después de un momento se retiró.

Al emparejarse el vehículo de los denunciantes y el del conductor del automóvil verde, éste les cerró el paso, descendió y se dirigió a la puerta de la víctima, quien se encontraba armada y le disparó con un arma de fuego.

Herido, el conductor del vehículo verde huyó del lugar de los hechos y dejó abandonado su automóvil. Por su parte, los tripulantes de la camioneta gris se



estacionaron en una tienda de conveniencia y de una gasolinería ubicado a un lado de la carretera, pues dijeron que estaba fallando el vehículo. Desde su primer declaración expresaron que esa era la razón por la que también estaban estacionados cuando, instantes previos, una patrulla les pidió que continuaran su camino.

Los denunciantes pidieron ayuda a la policía, la cual llegó minutos después y detuvo a los tripulantes de la camioneta gris, quienes continuaban en el estacionamiento de la tienda de conveniencia y la gasolinería. Después de una búsqueda, a unas cuerdas de donde ocurrieron los hechos, los policías localizaron a la persona que se encontraba herida y también la detuvieron. Las tres personas detenidas fueron llevadas ante el Ministerio Público.

Para mayor claridad denominaré estos hechos como **evento uno**, que es el que nos ocupa.

De un análisis de las constancias se desprende que, después de investigar los hechos y practicar algunas pruebas, la autoridad ministerial determinó que no contaba con elementos suficientes para proceder en contra de las tres personas inculpadas por la comisión del delito de *tentativa de secuestro*, por lo que ordenó su libertad.

A punto de ser liberadas, esas tres personas fueron detenidas por el Ministerio Público, *pero ahora por la investigación de otros hechos* relacionados con un secuestro ocurrido días antes en contra de una tercera persona que es hermana y tía, respectivamente, de los denunciantes en el asunto que nos ocupa. Esto lo identificaré como **evento dos**.

Por estos diferentes hechos se instruyó un proceso penal en contra de las tres personas inculpadas, del cual resultaron absueltas, pero, antes de recobrar su libertad, fueron detenidos nuevamente por la comisión de los hechos narrados en el **evento uno**.

Esto se debió a que, casi dos años después del **evento uno**, el Ministerio Público solicitó una orden de aprehensión en contra de esas personas, la cual fue concedida y se cumplimentó el 8 de junio de 2017.

Derivado de esos hechos les fue instruido un proceso penal acusatorio por la comisión del delito de *tentativa de secuestro agravado*, previsto y sancionado por los artículos 9, fracción I, inciso a), y 10, fracción I, incisos a), b) y c), de la



Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,³ en relación con los preceptos 12 y 63 del Código Penal Federal.⁴

Se dictó sentencia condenatoria el 7 de septiembre de 2018, y en audiencia de individualización de sanciones del día 11 de ese mes y año les fueron impuestos 3 años, 6 meses de prisión, entre otras sanciones, y en audiencia de explicación de sentencia se concedieron beneficios penitenciarios a las personas sentenciadas. La fijación de esas penas y la concesión de beneficios es muy importante en este caso.

Sólo el Ministerio Público presentó recurso de apelación en contra de las sanciones impuestas porque consideró que el Juez no aplicó la pena mínima que corresponde a los quejosos, de acuerdo con las reglas del referido artículo 63 del Código Penal Federal. Las personas sentenciadas no hicieron valer el recurso de apelación bajo la consideración de que ya llevaban muchos meses privadas de la libertad así que pronto cumplirían los 3 años con 6 meses, de manera que optaron por no apelar la sentencia, a fin de no alargar más el juicio.

Sin embargo, en la resolución de segunda instancia se declararon fundados los agravios, así que se incrementaron las sanciones a 50 años de prisión y les fue negada la concesión de beneficios penitenciarios. Como adelanté, el principal argumento de la fiscalía al solicitar el aumento de la pena, y que resultaba insalvable, fue que al delito de tentativa de secuestro no correspondía la pena impuesta a los quejosos ya que era *tentativa de un delito grave*, así que no podía aplicarse una pena menor a la mínima prevista para ese ilícito. En este caso, efectivamente correspondía la pena de 50 años de prisión.

³ "Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

"I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio."

"Artículo 10. Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, se agravarán:

"I. De cincuenta a noventa años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

"a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;

"b) Que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;

"c) Que se realice con violencia."

⁴ "Artículo 12. Existe tentativa punible, cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquél no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente. ..."

"Artículo 63. ... En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que **no será menor a la pena mínima** y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado.



Esto cambió toda la perspectiva de las personas sentenciadas, pues ahora su pena había aumentado y ellas no habían manifestado, a través de la apelación, estar en contra de las consideraciones del fallo ni de la responsabilidad que les fue imputada, que es el núcleo central de la condena. No habían apelado que se les considerara culpables de tentativa de secuestro agravado.

En desacuerdo con esa resolución, las tres personas sentenciadas promovieron un juicio de amparo directo en el que no sólo reclamaron el incremento efectuado en la segunda instancia respecto de las sanciones impuestas, sino todas las consideraciones de la sentencia de primera instancia en donde se tuvo por acreditado el delito y su responsabilidad penal en la comisión de esos hechos. Su intención ahora era obtener una resolución que invalidara en su totalidad el fallo condenatorio.

En virtud de que las personas sentenciadas se enfrentaban a un obstáculo procesal importante, como lo era que no podían promover un juicio de amparo directo en contra de la sentencia en donde se tuvo por comprobado el delito y su responsabilidad penal porque no la habían apelado, la Suprema Corte consideró procedente atraer el juicio de amparo directo para resolverlo, pues advirtió que contaba con suficientes elementos de importancia y de trascendencia para generar un impacto en el sistema jurídico, como lo era analizar si la expectativa de libertad próxima era tan genuina para las personas sentenciadas que, por ello, era justificado que no apelaran la sentencia primigenia.

Discusión del Tribunal Pleno.

El asunto fue asignado al Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien presentó un primer proyecto en el que, en síntesis, reconoció que en este caso existen condiciones especiales que permiten edificar una excepción al criterio de la jurisprudencia 110/2010 de la Primera Sala.

Se propuso que debe partirse de una interpretación del artículo 107 de la Constitución Política del país, que reconoce supuestos en los que las personas sentenciadas no deben preparar las violaciones procesales para hacerlas valer en un juicio de amparo directo, lo que justificaba considerar un tratamiento equivalente en este caso.⁵ Para la mayoría del Pleno, no quedaba claro que este

⁵ Específicamente se trata de la siguiente porción normativa:

"Artículo 107. ... III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:



caso se tratara de meras violaciones al procedimiento, y que el verdadero problema radicaba en la existencia de una sentencia que no fue apelada por los acusados. Esa era la perspectiva específica de la que debía partir la solución del asunto.

Así las cosas, en el debate del Tribunal Pleno discutimos y acordamos que se debía reconocer que las personas sentenciadas en un asunto penal se encuentran en un estado de vulnerabilidad tal, que pueden no recurrir la sentencia condenatoria de primera instancia cuando, a pesar de que les perjudica, porque al mismo tiempo les produce un beneficio como lo es el de poder recuperar su libertad en caso de que quede firme esa resolución, por lo que sería desmedido exigirles que impugnen la sentencia. Es la apelación presentada por el Ministerio Público lo que las legitima para que, al resolverse ese recurso agravando su situación, en el juicio de amparo directo puedan impugnar no sólo el fallo de segunda instancia, sino también la fundamentación y motivación de la resolución de primer grado pues de esta forma pueden aspirar a un beneficio mayor, así que por eso no debe tenerse por consentida la sentencia condenatoria.

Reflexión personal sobre la litis del amparo directo en este caso.

Durante mi intervención en el Pleno consideré, primero, que la posibilidad de impugnar las consideraciones de un fallo que no fue apelado no deriva de la existencia de violaciones procesales. No era el caso porque no se impugnaban afectaciones de carácter adjetivo, sino sustancial que impactaban en el sentido mismo del fallo de condena. Se trataba de una cuestión de fondo, de un tema de justicia en su máxima expresión.

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. ...

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; ..."



La porción del artículo 107 constitucional empleado en la propuesta, a diferencia de otras materias, faculta a las personas sentenciadas en materia penal a no preparar afectaciones *procesales*, y en este caso se trataba de analizar los reclamos **de fondo**, dirigidos a combatir una sentencia de primera instancia que no fue impugnada. En mi opinión, no había forma de equiparar este análisis con el contenido del precepto constitucional de referencia.

Consideré que nuestro compromiso era el de reconocer las condiciones de vulnerabilidad de las personas acusadas que están privadas de la libertad y que al obtener una sentencia de condena no la apelan, aun cuando representa considerarlas penalmente responsables de cometer un delito, pues con tal de recuperar próximamente su libertad prefieren sacrificar esa categorización jurídica y ser considerados culpables.

Así lo reflexioné en el Tribunal Pleno en la discusión del 6 de diciembre de 2022, y considero oportuno transcribir lo que expresé y que refleja lealmente mi criterio para resolver este asunto:

"En general coincido con el proyecto, con el sentido del proyecto en este apartado, salvo con la interpretación que se propone al artículo 107 constitucional, de hecho, considero que esa interpretación no es necesaria para que proceda el amparo, incluso en la lógica del propio proyecto y comienzo con esto para luego establecer en qué sí coincido con el proyecto.

"El artículo 107 constitucional, en la parte que nos ocupa, señala que hay un requisito que no puede ser exigido en los amparos que promuevan los sentenciados en materia penal, ese requisito solamente se refiere a que se hagan valer las violaciones a las leyes del procedimiento, en el medio de defensa que interpongan.

"Parece una sutileza, pero no lo es. Para mí ha resultado forzado insertar aquí el fundamento de la procedencia, porque el 107 constitucional solamente se refiere al requisito de hacer determinadas alegaciones una vez promovido el amparo. Lo que sí me parece innecesario es fincarlos en este artículo 107. Entonces, yo me aparto de esta interpretación y reitero, no me parece necesaria.

"Ahora, no tengo duda de que el amparo es procedente, los quejosos lo promueven en contra de una sentencia dictada por un tribunal de alzada, que al resolver el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público aumentó la pena de prisión que les fue impuesta por el Tribunal de Enjuiciamiento; sin embargo, dadas las particularidades del asunto y la propuesta que se nos hace, no



puedo acotarme en este punto bajo un enfoque muy estricto, cuando lo que me parece que necesita hacerse, en este caso, es ampliar las posibilidades de alcanzar la justicia, dicho con mayúsculas, 'LA JUSTICIA'.

"Tenemos aquí a tres personas inculpadas que llevan años inmersas en un proceso penal dentro del cual se están defendiendo. Obtienen una sentencia condenatoria, pero la pena impuesta representa para ellos un túnel oscuro que, de todas formas, avizoran ya próximo a terminar.

"Como alcanzan a ver la luz al final de ese túnel, prefieren guardar silencio frente a una sentencia que parece no haber atendido nada de sus argumentos y elementos aportados en defensa, es más, no guardaron silencio, la aceptaron, así que renunciaron a promover el recurso de apelación a cambio de los sustitutos de la pena con la ilusión de alcanzar pronto su libertad. Sin embargo, en el momento en que la fiscalía sí apela, cambiaron las cosas –y ya se ha dicho aquí–, y la fiscalía apeló alegando que la pena que corresponde al delito de tentativa de secuestro no es la que se impuso a los quejosos porque era tentativa de un delito grave y que no se podía aplicar una pena menor a la mínima.

"La fiscalía consideró que no era una sentencia congruente, y, además tenemos –y coincido totalmente con el Ministro Javier Laynez– que el tribunal no abrió a debate ni siquiera esta posibilidad de revisar y que los quejosos tuvieron la oportunidad de apelar la sentencia una vez apelada por el Ministerio Público –siendo rector del proceso–, y los quejosos entonces renunciaron siquiera a cuestionar esta incongruencia. Sin embargo, **exigir el requisito de que los inculpados debían apelar esta sentencia para que pusieran en evidencia, una vez más, que estaban en contra de ser considerados culpables, me parece, respetuosamente, que representa una trampa interpretativa que termina formalizando el sistema penal a un extremo que lo aleja de su funcionalidad material.**

"¿Qué sentido tiene que alguien que ya sufrió por un proceso que siente injusto, lo alargue más apelando a algo que ve próximo a terminar? Esta trampa interpretativa se termina convirtiendo en un incentivo perverso porque el sistema provoca que a veces los inculpados tomen este tipo de decisiones de no apelar lo que consideran injusto, en aras de alcanzar el beneficio tan anhelado.

"Si consideramos que es un acto consentido, al menos, una parte de la sentencia que ahora se revisa quedaría fija, y con ello también fijo el incentivo nocivo que estoy mencionando. Por eso opto, en lo personal, por no acotarme en este capítulo de procedencia porque este asunto requiere, a mí parecer, analizarse



todo en el fondo, incluso, aquello que provocó la decisión de renunciar al recurso al que tenían derecho.

"Los quejosos tenían la expectativa legítima de que de no apelar, la sentencia impactaría en que en el menor tiempo posible iban a obtener su libertad, por eso no es sensible ni razonable pretender que interpongan el recurso de apelación sólo con el fin de que no se actualice la preclusión. Esa condición me parece desproporcionada porque implica que deben esperar a que se resuelva esa apelación, siendo que es posible que obtengan más pronto su libertad; pero, además, y como lo señala bien el proyecto en su párrafo 84, les imponen la carga de que siempre tengan que recurrir y plantear exhaustivamente las violaciones procesales para poder luego aducirlas en el amparo. Esto tiene, incluso, hasta un impacto en la carga de trabajo de los tribunales.

"Las mismas reflexiones tuve al proyectar el amparo directo en revisión 4041/2021⁶ en verano de este año, donde propuse una excepción a la figura de la preclusión para privilegiar la solución del conflicto a partir del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva. La Primera Sala consideró que esa propuesta no era procedente o relevante para este caso, y la Sala tenía razón porque la medida en esa propuesta –esa reflexión– no tenía el alcance, en ese caso, de cambiar el sentido de ese fallo en particular porque solamente respondía a consideraciones adicionales del tribunal colegiado que afirmaba que de todas formas se actualizaba la preclusión en ese caso. Sin embargo, y eso fue materia de mi voto concurrente [en aquel asunto], a mí me parecía importante responder a esa consideración del tribunal colegiado a fin de depurar la doctrina al respecto, para que no pueda operar la preclusión en casos de especial vulnerabilidad tratándose de personas sentenciadas y privadas de la libertad, por no haber impugnado algo porque tenían la expectativa legítima de que eso les resultaba más conveniente.

"En ese amparo en revisión 4041/2021 que mencioné, la excepción propuesta estaba en una línea similar al sentido de mi voto en los amparos en revisión 540/2021 y 541/2021,⁷ donde se ordenó la inmediata libertad de la quejosa.

⁶ Resuelto el ocho de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la suscrita Ministra (ponente).

⁷ Aprobados en sesión de veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en donde específicamente sobre la naturaleza de la revisión adhesiva se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita Ministra, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



"Ahí anuncié que **la excepción que podía permitirse requiere que se trate de la materia penal, que la persona esté sentenciada, que se encuentre privada de la libertad y que tenga la genuina expectativa de acceder a la libertad lo más pronto posible y más pronto que el trámite de un recurso.**

"Se trata de que, sin desarreglar el sistema penal ni los principios del amparo, estos sean funcionales y se logre alcanzar la justicia, que es el último objetivo de cualquier sistema legal.

"Por lo tanto, y salvo algunas consideraciones, especialmente la relacionada al artículo 107 constitucional y a la luz del criterio que he sostenido tanto en Sala, como en Pleno, estoy a favor de la propuesta, con un voto concurrente.

De hecho, al ponderar las aportaciones de todos los que intervenimos en esa discusión, especialmente las que cavilaban sobre los méritos técnicos de una solución como la que esboqué, me permití subrayar que lo que se estaba tratando de construir era precisamente una excepción, y que ello implicaba realizar ajustes en los entendidos de lógica jurídica prevalecientes, sin que ello de ninguna manera representara una escasez de técnica, sino todo lo contrario. Específicamente manifesté lo siguiente:

"Yo creo que a todos nos importa la correcta técnica y aplicación de las leyes. Cuando se proponen ajustes, no es un desinterés por lo técnico, porque hablando de técnica la funcionalidad es elemental. El objetivo de toda técnica es precisamente la funcionalidad. Lo único que al parecer existe son distintas ópticas sobre estos aspectos técnicos. Yo no veo un desdén a la técnica cuando se proponen ajustes interpretativos, que también se hace con técnica, así como no veo un apego a la técnica al grado de perjudicar rígidamente la correcta intención de la justicia.

"A mí me parece que, en este caso, a todos nos preocupan las mismas cosas, solamente tenemos distintos enfoques, lo que veo es que hay posturas que simplemente se repiten. En particular, en los amparos [en revisión] 540/2021 y 541/2021 yo misma estuve reiterando este posicionamiento.

"El punto en común entre esos asuntos y el que hoy se discute es la preclusión. Allá no se hizo valer una revisión adhesiva, acá es una apelación, y como encuentro ese punto en común, mismo que tenía en obiter dicta el amparo directo en revisión 4041/2021 al que he aludido,⁸ pues sigo en la misma línea de lo que

⁸ Nota *supra* 6.



había propuesto, no para este caso o casos en particular, sino para la generalidad que está en excepción; una generalidad que estamos viendo que sucede en este asunto, en los 540/2021 y 541/2021, en el 4041/2021, etcétera. No es una propuesta para uno u otro casos aislados –lo que he escuchado aquí–, sino para un gran conjunto de casos excepcionales.

"Y ¿qué es lo que da la excepcionalidad? –con esto termino– Pues que se trata de personas privadas de la libertad, con sentencia dictada y que renuncian a un medio de defensa porque tienen la legítima expectativa, una genuina expectativa, de acceder a la libertad más pronto que el trámite del recurso. ..."

Solución de esta Suprema Corte.

Finalmente, el Pleno concluyó que en este supuesto las personas sí pueden promover un juicio de amparo directo en el que impugnen todas las consideraciones que sustentaron la sentencia definitiva que pesa en su contra (y no sólo los fundamentos empleados para incrementar la sanción privativa de la libertad), aunque no hubieran agotado el recurso de apelación.

Lo anterior, porque la apertura de la segunda instancia por parte del Ministerio Público, de la que resultaron mayores perjuicios a las personas sentenciadas, y en donde se soslayó la existencia de trascendentes afectaciones jurídicas a sus derechos humanos, justifica la impugnación que estas realicen en contra de todos los apartados de esa resolución condenatoria, sin que les precluya el derecho de hacerlo.

Además, sería contrario al derecho de acceso a la justicia afirmar que las personas sentenciadas deben perder la oportunidad de combatir las violaciones a sus derechos humanos, que alegaron todo el juicio, solo por no haber promovido el recurso de apelación en su contra.

La justificación deriva de la complejidad de los asuntos penales, a partir de la cual es razonable considerar que la estrategia de defensa pueda optar por renunciar a un medio de defensa bajo la legítima expectativa de acceder a la libertad de una manera más pronta en comparación con el tiempo que toma el trámite y resolución del recurso de apelación.

Se debe partir de la premisa de que no siempre resulta acertado esperar un impulso procesal inmediato por parte de quien ha recibido una sentencia condenatoria, pues debido a la diversidad de matices y particularidades que se pueden suscitar en cada proceso penal, dicha exigencia sería desmedida, ya que se traduciría en promociones infructuosas u onerosas para la persona sentenciada, o incluso generadoras de una innecesaria sobrecarga para el aparato de justicia penal.



Es por ello por lo que el hecho de que la parte sentenciada omita promover el recurso de apelación contra una sentencia que eventualmente le perjudica no puede considerarse como un consentimiento implícito de las violaciones a derechos humanos surgidas en primera instancia. En ese sentido, se estableció que no precluye la posibilidad de plantear esas violaciones de fondo en el juicio de amparo directo promovido en contra de la sentencia definitiva.

Luego de tales reflexiones el Tribunal Pleno superó el escollo procesal y procedió a resolver de fondo el juicio de amparo directo promovido por los quejosos, analizando las violaciones a derechos humanos alegadas e incluso supliendo la deficiencia de su queja para concederles el amparo de manera lisa y llana, así como a decretar su absoluta e inmediata liberación.

Motivos de la concurrencia.

En esencia, comparto las consideraciones de la ejecutoria en donde se retomó parte de mi intervención durante la sesión en el Pleno, especialmente al eliminar la propuesta de interpretación del artículo 107 constitucional, así como al precisar algunas consideraciones en los párrafos 62 a 110, en el sentido de que en este caso ocurre una excepción atendiendo a la especial situación de vulnerabilidad de las personas privadas de la libertad que garantiza su acceso a la justicia.

También se tuvo como base lo resuelto en los amparos en revisión 540/2021 y 541/2021,⁹ para concluir aquí que si los sentenciados deciden no apelar una sentencia que les perjudica es para conseguir su libertad de manera más pronta que agotando la apelación, por lo que no debe considerarse consentida la sentencia, ni que les debe precluir el derecho de hacerlo.

Este tratamiento aparentemente abarca todos los puntos de mi intervención. Sin embargo, me parece oportuno expresar los argumentos más específicos por los que, en mi opinión, debió desarrollarse una **metodología** edificada bajo las

9



De las ejecutorias de esos asuntos derivó la tesis: P. I/2022 (11a.), de tema: *Revisión adhesiva en el amparo indirecto en materia penal. La persona imputada, con el carácter de quejosa, puede introducir válidamente en dicho recurso argumentos dirigidos a buscar un mayor beneficio, a pesar de no haber promovido la revisión principal para atacar la sentencia que le fue favorable por vicios formales. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Noviembre de 2022, Tomo I, página 1101, registro digital: 2025529.*



siguientes reglas excepcionales que permiten a una persona sentenciada impugnar en amparo directo todas las consideraciones del fallo condenatorio, pese a que no agotaron el recurso de apelación en su contra. Estas reglas, por cierto, tienen elementos coincidentes con mi voto concurrente presentado en los referidos amparos en revisión.¹⁰

Procede el juicio de amparo directo en contra de la sentencia de segunda instancia con el alcance de analizar la dictada de primera instancia, a pesar de que no fue impugnada por la parte imputada, cuando:

a) Se trate de un asunto en materia penal en donde se involucre a personas privadas de la libertad. En este sentido, la libertad personal se convierte en el elemento estructural de la excepción, y todos los órganos jurisdiccionales del país habrían de ser deferentes a la especial situación de vulnerabilidad de las personas imputadas en un procedimiento penal, pues ello se justifica en que desde esa calidad hacen frente a todo el aparato punitivo del Estado.

b) La persona acusada haya recibido una sentencia condenatoria que le brinde expectativas de recobrar pronto su libertad y por ello decida no impugnarla. Es razonable que si una persona se encuentra en esas circunstancias y le es dictada una sentencia de condena que admite la posibilidad de adquirir beneficios legales que le permitan recobrar su libertad en corto tiempo, opte por no recurrir esa determinación; no porque reconozca una pretendida responsabilidad penal, sino porque busca recobrar su libertad pronto a pesar de haber sido declarada culpable, de manera que sus intereses no están enfocados en aspectos técnicos que a la postre le podrían generar repercusiones jurídicas (contar con antecedentes penales, por ejemplo).

Así, cuando una sentencia de condena genera una legítima expectativa a la persona acusada de ser restituida en su libertad personal, debe considerarse una exigencia desmedida que sacrifique su libertad a cambio a agotar el trámite del recurso de apelación.

c) La apelación de la sentencia condenatoria sólo haya sido presentada por el Ministerio Público o la contraparte, y eso motiva que se dicte una ejecutoria aún más perjudicial a la parte quejosa. En el mismo supuesto, si la sentencia de segunda instancia derivada de la interposición del recurso por la contraparte de la persona sentenciada le resulta notablemente adversa y le impide gozar de

¹⁰ Ese voto concurrente elaborado de manera conjunta para ambos asuntos puede ser consultado en la siguiente liga: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=291018>



libertad, entonces también debe reconocerse que, por sus circunstancias, tenga legitimación para ahora recurrir todos los fundamentos que sustentaron la decisión de condena. Esto es especialmente importante frente graves vulneraciones a sus derechos humanos, como puede ser la existencia no analizada de una causa de exclusión del delito de responsabilidad penal, la actualización de la extinción de la pretensión punitiva del Estado, o bien, que se atribuya la comisión de un hecho delictuoso en condiciones que jurídicamente resultan irremediabilmente cuestionables.

El efecto inmediato al actualizarse esta excepción es que no se debe considerar que si la parte quejosa no impugnó la sentencia de primera instancia, entonces haya consentido esa resolución o reconociendo su responsabilidad en los hechos. Por ello, es válido que pueda impugnar en amparo directo no sólo la resolución de segunda instancia que le depara nuevos perjuicios, también todas aquellas consideraciones que sustentan el fallo de condena para obtener un beneficio mayor.

Considero que dicha excepción privilegia la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, tal como lo establece el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política del país, que contribuye al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.¹¹

En suma, en este caso concurrió este conjunto de circunstancias especiales que justificaron una excepción razonable para reconocer que si la parte sentenciada no interpone recurso de apelación en contra de una sentencia condenatoria que le permite recuperar su libertad, no puede considerarse como un consentimiento implícito de las violaciones a derechos humanos surgidas en primera instancia, ni el reconocimiento de su culpabilidad en los hechos atribuidos. La interposición de ese recurso por parte del Ministerio Público la legitimó para alegar esos aspectos en el juicio de amparo directo.

Nota: La tesis aislada P. I/2022 (11a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹¹ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."



DEFENSA ADECUADA. SU EJERCICIO COMPRENDE LA POSIBILIDAD DE PLANTEAR ARGUMENTOS DIRIGIDOS A CUESTIONAR LA MALA FE O LA ANIMADVERSIÓN DE LAS AUTORIDADES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA INSTRUCCIÓN DEL PROCESO.

Hechos: Tres personas fueron condenadas en primera instancia por el delito de tentativa de secuestro agravado; el Tribunal de Juicio Oral les impuso, entre otras, la pena de prisión por tres años y seis meses. La fiscalía estatal, inconforme con el *quantum* de la pena, interpuso recurso de apelación y la resolución de la Sala Penal le resultó favorable, pues la pena de prisión aumentó de tal forma que se impusieron cincuenta años. Los tres sentenciados promovieron juicio de amparo en contra de esa decisión. En su demanda, alegaron diversas violaciones a su debido proceso y, de manera destacada, al principio de presunción de inocencia. Al conocer del amparo directo, tras ejercer su facultad de atracción, el Tribunal Pleno observó lo siguiente: durante la audiencia de juicio oral, la defensa de los inculpados pretendió introducir argumentos explícitamente dirigidos a probar la intención de la fiscalía por fabricar culpables. Estos argumentos aludían a hechos ocurridos en un proceso previamente instruido contra los mismos quejosos por otro delito de secuestro, del que fueron absueltos. Cada intento por dirigir el interrogatorio hacia ese punto quedó frustrado por el Tribunal de Juicio Oral bajo la idea de que esa línea de argumentación resultaba ajena a la litis.

Criterio jurídico: Cuando la defensa de la parte inculpada busca presentar argumentos dirigidos a cuestionar la mala fe de la fiscalía en la instrucción general del proceso, el Tribunal de Juicio Oral debe permitir su exposición sin descalificarlos como cuestiones ajenas a la litis, pues de otro modo estaría limitando indebidamente el pleno ejercicio de la defensa.

Justificación: Un proceso penal respetuoso del debido proceso –y genuinamente interesado en la verdad histórica– debe permitir a la defensa alegar y probar libremente que la fiscalía actúa con la intención de fabricar culpables. No es ajeno a la naturaleza de una audiencia de juicio oral discutir actos que pudieran indicar animadversión o mala fe por parte de las autoridades de procuración de justicia. Esto es parte de aquello que las partes pueden discutir con amplitud y, por supuesto, si la defensa es quien realiza esas afirmaciones, a ella le toca corroborarlas y sustanciarlas.



Si esa línea de argumentación es limitada por el Tribunal de Juicio Oral durante el debate (por ejemplo, porque concede razón a la fiscalía para objetar todas las preguntas encaminadas a esclarecer lo ocurrido en el proceso) eso equivale a limitar ilegítimamente el ejercicio de la defensa y, en última instancia, resulta en un acto que favorece al órgano de la acusación. Suponer que esa limitación es válida implicaría avalar que un asunto penal admite ser resuelto con un nivel de argumentación contrario a lo exigido por el principio de presunción de inocencia. La consecuencia de ello sería obvia: lejos de generar sentencias de condena dignas de fiabilidad, contaríamos con resoluciones laxas, propensas a la arbitrariedad y, a la larga, indolentes ante la privación de la libertad de personas inocentes. Eso probablemente terminaría afectando de manera desproporcionada a personas que enfrentan un proceso penal desde condiciones de desventaja estructural (por ejemplo, las personas que padecen pobreza y/o alguna forma de discriminación), que son quienes mayor dificultad enfrentan para conseguir una defensa efectiva y de calidad.

P./J. 12/2023 (11a.)

Amparo directo 4/2022. 8 de diciembre de 2022. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán en contra de consideraciones y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio. Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat reservó su derecho a formular un voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Patricia Del Arenal Urueta y José Alberto Mosqueda Velázquez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número 12/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU INTERRELACIÓN CON OTROS PRINCIPIOS DEL MODELO PENAL ACUSATORIO.

Hechos: Tres personas fueron condenadas en primera instancia por el delito de tentativa de secuestro agravado; el Tribunal de Juicio Oral les impuso, entre otras, la pena de prisión por tres años y seis meses. La Fiscalía Estatal, inconforme con el *quantum* de la pena, interpuso recurso de apelación y la resolución de la Sala Penal le resultó favorable, pues la pena de prisión aumentó de tal forma que se impusieron cincuenta años. Los tres sentenciados promovieron juicio de amparo en contra de esa decisión. En su demanda, alegaron diversas violaciones a su debido proceso y, de manera destacada, al principio de presunción de inocencia. Al conocer del amparo directo, tras ejercer su facultad de atracción, el Tribunal Pleno concluyó que los sentenciados fueron juzgados por el Tribunal de Juicio Oral bajo un estándar probatorio que partió de la presunción de culpabilidad, pues se dio pleno crédito al dicho de la alegada víctima, sin ponderar con seriedad los elementos de prueba aportados por la defensa.

Criterio jurídico: El postulado básico que inspira el principio de presunción de inocencia es que una condena penal sólo puede justificarse si se acredita la culpabilidad más allá de toda duda razonable. Esto básicamente quiere decir que el juzgador no puede dictar sentencia condenatoria sin antes tener un grado de certidumbre superlativo de que esa persona imputada es responsable. A la inversa, ante la duda, se debe absolver sin más.

Justificación: La ingeniería del modelo acusatorio de justicia penal –que pone a la presunción de inocencia al centro– deliberadamente responde a la intención de evitar, tanto como sea posible, una falla que resultaría atroz para la credibilidad del sistema de justicia penal: la de errar y condenar a personas inocentes. De este modo, con el propósito de reducir esa falibilidad al máximo posible, el modelo incorpora protecciones reforzadas en favor de la persona acusada. Sus reglas se diseñan con la intención de que resulte más fácil que se libere a un culpable a que se condene a un inocente. Nada dilapidaría la confianza en el sistema penal tanto como la percepción de que es un aparato habilitado para permitir la condena del inocente. Y, a la inversa, nada lo legitima más que la percepción de que su diseño condu-



ce a sancionar a quien así lo merece. Es en función de esa finalidad que nuestro sistema de justicia penal acoge un modelo de corte acusatorio y adversarial. La oralidad, la publicidad, la intermediación y el debate contradictorio se interrelacionan de una manera que en conjunto garantizan, al máximo posible, evitar ese aberrante error. Por ejemplo, la oralidad permite que los argumentos de las partes se expongan de manera transparente, pública y dinámica. Esto, a su vez, permite que ellas siempre estén en posibilidad de refutar con severidad y vehemencia cada argumento propuesto por su contraparte. La cercanía de la autoridad judicial con esa dinámica (propia del debate contradictorio) asegura condiciones que elevan la posibilidad de acercarse a la verdad, pues le permite percibir directa y sensorialmente contradicciones relevantes o identificar testimonios no fiables. Tan delicados son los bienes jurídicos en juego en un proceso penal, que el Poder Reformador de la Constitución ha querido elegir el modelo más confiable posible: aquel que nos ofrece una verdad racional, legítima y opuesta al poder punitivo inmotivado o abusivo. El corazón de esta doctrina pretende expresar algo sencillo de comprender: toda persona penalmente acusada tiene derecho de ingresar al terreno del juicio con la presunción de que genuinamente es inocente. Esta idea va más allá de descartar prejuicios irracionales; por ejemplo, preconcepciones como su aspecto o su comportamiento. De hecho, exige partir precisamente de lo opuesto: presuponer –honestamente y de buena fe– que el inculpado no ha cometido el delito por el que se le acusa. No es casual que el Poder Reformador de la Constitución, al redactar el catálogo de derechos humanos a favor de toda persona imputada en su artículo 20, apartado B, haya elegido la fracción I para consagrar el derecho a la presunción de inocencia. Y es que este principio tiene una entidad especial para el modelo penal acusatorio: es el valor que teje la interdependencia de los derechos humanos involucrados en un proceso penal –que de manera conjunta dan significado a la idea de un debido proceso–. Un proceso que inicia sin presunción de inocencia progresa con una distorsión insalvable; sus pasos estarán desviados desde el origen y su validez constitucional siempre estará en entredicho.

P./J. 8/2023 (11a.)

Amparo directo 4/2022. 8 de diciembre de 2022. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González



Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán en contra de consideraciones y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio. Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat reservó su derecho a formular un voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Patricia Del Arenal Urueta y José Alberto Mosqueda Velázquez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número 8/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México a veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PRUEBA TESTIMONIAL EN EL PROCESO PENAL. ATRIBUTOS QUE LE DAN FIABILIDAD.

Hechos: Tres personas fueron condenadas en primera instancia por el delito de tentativa de secuestro agravado; el Tribunal de Juicio Oral les impuso, entre otras, la pena de prisión por tres años y seis meses. La Fiscalía Estatal, inconforme con el *quantum* de la pena, interpuso recurso de apelación y la resolución de la Sala Penal le resultó favorable, pues la pena de prisión aumentó de tal forma que se impusieron cincuenta años. Los tres sentenciados promovieron juicio de amparo en contra de esa decisión. En su demanda, alegaron diversas violaciones a su debido proceso y, de manera destacada, al principio de presunción de inocencia. Al conocer del amparo directo, tras ejercer su facultad de atracción, el Tribunal Pleno concluyó que los sentenciados fueron juzgados por el Tribunal de Juicio Oral bajo un estándar probatorio que dio pleno crédito al testimonio de la alegada víctima, sin que éste fuese sometido a un examen crítico sobre su veracidad, objetividad y la calidad de su observación.



Criterio jurídico: La autoridad judicial debe valorar la fiabilidad del testimonio no sólo con base en el elemento de veracidad, sino también con el criterio de objetividad.

Justificación: La doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado los criterios para examinar la fiabilidad de un testimonio y ha sostenido que el punto de partida para analizar críticamente la validez de una evidencia testimonial es preguntando cómo es que ese testigo adquirió conocimiento de los hechos sobre los que depone, de tal manera que se aclare si se trata de un conocimiento personal, de referencia o inferencial. A partir de ahí, se puede examinar: (I) la veracidad; por ejemplo, si el testigo declara en contra de sus creencias; (II) la objetividad de aquello que el testigo dice creer; y (III) la calidad de la observación en la que se apoyó la declaración. Respecto al atributo de veracidad, la primera distinción que todo juzgador debe tomar en cuenta es que una persona puede conducirse con veracidad, pero eso no necesariamente significa que esté diciendo la verdad. Es decir, una persona puede genuinamente creer que algo sucedió y decir que sucedió, pero eso (lógicamente) no hace verdadero el hecho. Puede muy bien ser el caso que ella asegure estar diciendo la verdad pero que haya interpretado la realidad de un modo distinto a como efectivamente ocurrió. También puede ser el caso que su percepción y memoria hayan alterado esa narrativa en aspectos importantes, y que ésta no se apegue de manera fiel a lo que realmente aconteció. Esto sucede porque la memoria humana es falible y porque las personas leemos la realidad con base en un constructo psíquico que se puede ver afectado por distintos estados emocionales, como el miedo, la ira o la confusión. Por ello, la autoridad judicial debe valorar la fiabilidad del testimonio no sólo con base en el elemento veracidad, sino también con el criterio de objetividad. Éste permite al Juez analizar si la convicción del testimonio –rendido de forma veraz– se formó con base en razones objetivas (en evidencia empíricamente verificable) y no en prejuicios o expectativas sobre lo que debía ocurrir. Valorar un testimonio a la luz del criterio de objetividad implica que el juzgador sólo puede asignarle peso decisivo si éste aporta referencias a datos o indicios corroborables a partir de la evidencia aportada en el mismo juicio contradictorio.

P./J. 10/2023 (11a.)



Amparo directo 4/2022. 8 de diciembre de 2022. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán en contra de consideraciones y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio. Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat reservó su derecho a formular un voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Patricia Del Arenal Urueta y José Alberto Mosqueda Velázquez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número 10/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

TEORÍA DEL CASO PLANTEADA POR EL ÓRGANO DE LA ACUSACIÓN. LA OMISIÓN DE LAS AUTORIDADES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE REALIZAR UNA INVESTIGACIÓN DILIGENTE AFECTA NEGATIVAMENTE LA CREDIBILIDAD DE LA HIPÓTESIS DE LA ACUSACIÓN Y DISMINUYE SU PROBABILIDAD DE ÉXITO EN EL JUICIO.

Hechos: Tres personas fueron condenadas en primera instancia por el delito de tentativa de secuestro agravado; el Tribunal de Juicio Oral les impuso, entre otras, la pena de prisión por tres años y seis meses. La Fiscalía Estatal, inconforme con el *quantum* de la pena, interpuso recurso de apelación y la resolución de la Sala Penal le resultó favorable, pues la pena de prisión aumentó de tal forma que se impusieron cincuenta años. Los tres sentenciados promovieron juicio de amparo en contra de esa decisión. En su demanda, alegaron diversas violaciones a su debido proceso y, de manera destacada, al principio de presunción de inocencia. Al conocer del



amparo directo, tras ejercer su facultad de atracción, el Tribunal Pleno observó lo siguiente: durante el juicio, la Fiscalía ofreció como prueba de cargo el testimonio de diversos agentes de seguridad que participaron en la detención y/o que se habían constituido en el lugar de los hechos. A preguntas de la defensa, ellos reconocieron no haber recabado indicios ni evidencia dirigida a corroborar la acusación de la víctima; admitieron no haber realizado entrevistas y no haber buscado testigos. Pese a ello, el Tribunal de Juicio Oral consideró que sus afirmaciones servían para corroborar la teoría del caso planteada por la Fiscalía.

Criterio jurídico: La falta de proactividad u omisión de las autoridades de procuración de justicia (de los ministerios públicos y sus policías de investigación) de buscar la verdad y recuperar indicios, tiene implicaciones probatorias: afecta negativamente la credibilidad de la hipótesis de la acusación y juega en perjuicio de la Fiscalía y de su teoría del caso, nunca en perjuicio de quienes –por mandato constitucional– deben ser considerados inocentes.

Justificación: El artículo 21 constitucional faculta a la institución del Ministerio Público para investigar y perseguir los delitos en términos amplios y, por supuesto, su función es representar fielmente los intereses de las víctimas y tramitar sus denuncias con toda seriedad. Sin embargo, esas facultades (para ser válidamente ejercidas y tener relevancia probatoria) necesariamente deben ceñirse a ciertos estándares rigurosos, todos previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales; por ejemplo, el correcto levantamiento y resguardo de objetos y hallazgos, la elaboración de la cadena de custodia y el análisis de evidencia basado en el método científico. Cuando el Ministerio Público falla repetidamente en cumplir con estos estándares en la investigación de un delito, su credibilidad para ese proceso pierde peso. Así, cuando agentes ministeriales de investigación o policías aprehensores –que ofrecen testimonio de cargo en juicio– reconocen no haber realizado diligencias de recuperación y conservación de indicios, eso puede jugar en perjuicio de la teoría del caso defendida por la Fiscalía, pero nunca en perjuicio de la parte acusada. En concreto, cuando lo manifestado en juicio permite concluir que el actuar de dichos agentes se caracterizó por una pasividad notable o por falta de proactivi-



dad en buscar la verdad (por ejemplo, por no realizar entrevistas o buscar testigos directos o presenciales), eso afecta negativamente la credibilidad de la hipótesis de la acusación. Aunque la audiencia de juicio oral no tiene como objetivo reprochar el incumplimiento de un deber legal por parte de los agentes que incurren en esas deficiencias, lo cierto es que tales condiciones sí pueden tener relevancia probatoria. Por ende, cuando esta clase de testimonios se presentan en juicio, lejos de ayudar a corroborar la teoría del caso del órgano de la acusación, la debilitan seriamente. Así, el costo que genera la negligencia y el desinterés de las autoridades de procuración de justicia encargadas de investigar los delitos siempre va en perjuicio de sus propias pretensiones, nunca contra los inculpados. De este modo, hay una relación directamente proporcional entre la ausencia de diligencia en la actividad ministerial y la baja probabilidad de probar su acusación.

P./J. 11/2023 (11a.)

Amparo directo 4/2022. 8 de diciembre de 2022. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán en contra de consideraciones y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio. Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat reservó su derecho a formular un voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Patricia Del Arenal Urueta y José Alberto Mosqueda Velázquez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número 11/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TESTIMONIO DE LA VÍCTIMA. CONDICIONES PARA EVALUAR SU VERACIDAD CUANDO EL DELITO OCURRE EN CONTEXTOS QUE ADMITEN TESTIMONIOS DE CORROBORACIÓN.

Hechos: Tres personas fueron condenadas en primera instancia por el delito de tentativa de secuestro agravado; el Tribunal de Juicio Oral les impuso, entre otras, la pena de prisión por tres años y seis meses. La Fiscalía Estatal, inconforme con el *quantum* de la pena, interpuso recurso de apelación y la resolución de la Sala Penal le resultó favorable, pues la pena de prisión aumentó de tal forma que se impusieron cincuenta años. Los tres sentenciados promovieron juicio de amparo en contra de esa decisión. En su demanda, alegaron diversas violaciones a su debido proceso y, de manera destacada, al principio de presunción de inocencia. Al conocer del amparo directo, tras ejercer su facultad de atracción, el Tribunal Pleno concluyó que los sentenciados fueron juzgados por el tribunal de juicio oral bajo un estándar probatorio que dio pleno crédito al testimonio de la alegada víctima, sin que éste fuese corroborado por testigos de cargo, pese a que el delito se habría cometido en un área de acceso al público en general.

Criterio jurídico: Por virtud del principio de presunción de inocencia, la sentencia de condena nunca puede presuponer que el dicho de la presunta víctima simplemente es verdad y, a partir de esa consideración, desacreditar todo aquello que se le oponga. Cuando el delito ocurre en contextos que admiten testimonios de corroboración, el juzgador debe acudir a ellos para evaluar la veracidad de ese dicho.

Justificación: La operación constitucionalmente exigida requiere suponer la inocencia de los inculpados y sólo si el material probatorio de cargo es suficientemente sólido para despejar cualquier duda sobre su inocencia, será válido condenar. En materia de valoración probatoria, el dicho de la víctima es, por supuesto, de enorme importancia, sobre todo respecto de aquellos delitos en los que ella misma está presente durante la realización del crimen y que, por ello, puede aportar detalles sobre lo que percibió directamente con sus sentidos. Además, su testimonio tiene especial importancia respecto de aquellos crímenes clasificados como "de realización



oculta", sin testigos, o que implican violencia sexual. Sin embargo, en delitos cuya realización ocurre en lugares públicos y transitados, que dan lugar a la posibilidad de reunir diversos testimonios, el dicho de la presunta víctima no es, por sí mismo, acreedor de un valor probatorio especial o destacado que, por defecto, deba asignarse *a priori*. Su veracidad –en tanto elemento de cargo– se debe acreditar más allá de toda duda razonable. Esto de ninguna manera implica que el juzgador deba suponer mala fe en su testimonio, mucho menos que deba partir de la sospecha de que miente al expresar su versión de los hechos. Por el contrario, el escepticismo constitucionalmente requerido sólo supone que el juzgador debe valorar las afirmaciones de la víctima como elementos que requieren corroboración, sobre todo tratándose de delitos que suceden en áreas de acceso al público en general y suficientemente concurridos. En caso de que los testigos de cargo no sean localizables, entonces la actividad probatoria de la Fiscalía debe redoblar esfuerzos para reunir otros elementos de cargo que sí estén a su alcance, si lo que pretende es probar la culpabilidad del acusado. Así, aun cuando la presunta víctima testifica con claridad y fluidez, lo cierto es que si la defensa propone una versión alternativa de los hechos que se le contraponen, la obligación del Juez es analizar la plausibilidad de la narrativa de la defensa con toda la buena fe que exige el principio de presunción de inocencia. Así, la autoridad judicial debe evaluar si ésta se confirma con el material probatorio y, en todo caso, comparar las condiciones de fiabilidad de los testimonios en contradicción.

P./J. 9/2023 (11a.)

Amparo directo 4/2022. 8 de diciembre de 2022. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán en contra de consideraciones y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio. Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat re-



servó su derecho a formular un voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Patricia Del Arenal Urueta y José Alberto Mosqueda Velázquez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número 9/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

RECURSO DE QUEJA EN AMPARO DIRECTO INTERPUESTO POR EL TERCERO INTERESADO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL QUE NIEGA DEJAR SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO PARA PROCEDER A SU EJECUCIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 119/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 31 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS para resolver los autos de la **contradicción de tesis 119/2018**, suscitada entre los criterios sostenidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; y



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio 1/2018-ST,¹ recibido el veintisiete de marzo de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito –con residencia en Hermosillo, Sonora– denunciaron la posible contradicción entre el criterio sustentado por el órgano jurisdiccional al que pertenecen al resolver el recurso de queja civil **9/2018**, y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito –con residencia en la Ciudad de México–, en el recurso de queja **229/2015**.

2. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Por auto de cinco de abril de dos mil dieciocho,² el presidente de esta Suprema Corte de Justicia registró el asunto como contradicción de tesis **119/2018**, lo admitió a trámite, ordenó girar oficio a la Presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para que remitiera copia certificada de la resolución dictada en la queja 229/2015 de su índice, o bien, informara si el criterio fue superado o abandonado, y ordenó turnar los autos al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto correspondiente.

3. TERCERO.—**Desechamiento del primer proyecto.** En sesión celebrada el ocho de octubre de dos mil dieciocho el proyecto presentado por el Ministro Cossío Díaz fue desechado por el Tribunal Pleno.³ En consecuencia, por acuerdo de once de octubre del año en cita el asunto le fue returnado al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración de un nuevo proyecto.⁴

4. CUARTO.—**Retorno.** El dos de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal, se ordenó returnar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales.⁵

¹ Fojas 2 a 12 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

² Fojas 23 a 25 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

³ Fojas 139 y 140 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

⁴ Foja 153 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

⁵ Foja 157 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.



CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

6. Lo anterior, porque se trata de una contradicción de tesis en materia común suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, cuya competencia no es exclusiva de alguna de las Salas de este Alto Tribunal.

7. SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito. En consecuencia, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos, relativo a que la denuncia sea hecha por alguno de los Tribunales Colegiados que sustentó una tesis discrepante.

8. TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, es necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, conforme a lo informado en las ejecutorias respectivas, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos.

9. **Criterio 1. Del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.** El quince de marzo de dos mil dieciocho, el referido Tribunal Colegiado resolvió el recurso de queja 9/2018, cuyos antecedentes y consideraciones son las siguientes:

10. En dos mil catorce, una persona demandó en un juicio especial de desahucio a una sociedad anónima de capital variable, la desocupación y entrega



de un inmueble, así como el pago de diversas prestaciones derivadas del incumplimiento de un contrato de arrendamiento.

11. Seguido el procedimiento ante un Juzgado de Primera Instancia Civil en el Estado de Sonora, el seis de noviembre de dos mil quince, se dictó sentencia en la que se condenó a la sociedad anónima demandada a desocupar y entregar a la actora el inmueble materia del juicio, así como al pago de diversas prestaciones monetarias, apercibiéndole que de no cumplir con lo ordenado, se procedería al lanzamiento a costa de la demandada y al remate de los bienes que se llegaran a embargar.

12. En desacuerdo con la sentencia de primera instancia, ambas partes interpusieron recursos de apelación, que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado Regional del Primer Circuito del Estado de Sonora, quien los resolvió el cinco de octubre de dos mil dieciséis, en el sentido de confirmar la resolución de primera instancia.

13. Posteriormente, inconformes nuevamente con la sentencia de apelación, ambas partes promovieron juicios de amparo directo, que al ser resueltos, tuvieron como resultado la concesión del amparo en favor de la sociedad anónima de capital variable, para el efecto de dejar insubsistente la sentencia reclamada y que en su lugar dictara otra atendiendo los lineamientos ordenados en la sentencia de amparo.

14. En consecuencia, tras un intento de cumplimiento que no fue aceptado por el Tribunal Colegiado de Circuito, el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, el tribunal local dictó una nueva sentencia en acatamiento a la resolución protectora, que nuevamente fue cuestionada por la persona moral en un juicio de amparo directo.

15. Al respecto, mediante sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado de Circuito negó el amparo a la Sociedad Anónima de Capital Variable.

16. Posteriormente, a decir de la demandante del juicio especial de desahucio, presentó un escrito ante el tribunal local responsable en el que solicitó se dejara sin efectos la suspensión del acto reclamado –suspensión que, de acuerdo con lo manifestado por la demandante, fue decretada por el tribunal local res-



ponsable desde el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete– y por tanto, se ordenara la ejecución de la sentencia. Esta solicitud se realizó aun cuando se encontraba pendiente de resolución un recurso de queja contra la concesión de la suspensión, por lo que el tribunal local responsable negó la solicitud.

17. En este sentido, y en desacuerdo con esa determinación, la demandante de la primera instancia interpuso el recurso de queja 9/2018 ante el Tribunal Colegiado de Circuito, aduciendo, entre otras cuestiones, que la suspensión del acto reclamado dejará de surtir efectos si dentro del plazo de cinco días el quejoso no otorga la garantía que le fue fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional; además, que basta con que el quejoso no exhiba el monto de la garantía dentro del plazo, para que deje de surtir efectos la medida cautelar. Lo anterior, porque el tribunal local responsable –como órgano auxiliar en la tramitación del juicio de amparo directo, se encuentra obligado a vigilar el debido cumplimiento de los requisitos de efectividad de la suspensión del acto reclamado, para el caso de que la persona moral quejosa incumpla con la exhibición de la garantía fijada–.

18. De esta manera, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito **desechó el recurso de queja** al estimar que era improcedente por las siguientes razones:

19. **A.** Que conforme a lo previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo,⁶ tratándose de la suspensión en el amparo directo, el recurso de queja era procedente únicamente en los siguientes casos: **1)** Cuando no se provea sobre la suspensión dentro del plazo legal; **2)** Cuando se conceda o niegue la suspensión; **3)** Cuando se rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas; y, **4)** Cuando se admitan las fianzas o contrafianzas que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes.

20. **B.** Con base en lo anterior, argumentó que si en el acuerdo impugnado la autoridad responsable negó levantar la suspensión del acto reclamado, en términos del artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, tal situación

⁶ "Artículo 97. El recurso de queja procede:

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos: ...

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes; ..."



no actualizaba alguno de los supuestos de procedencia del recurso de queja, ya que en dicho auto no se proveyó sobre la suspensión dentro del plazo legal –ésta ya había sido resuelta–, tampoco concedió o negó tal medida cautelar –ya se había concedido–; ni rehusó la admisión de fianzas o contrafianzas o se admitió alguna que no cumpliera con los requisitos marcados por la ley o que fueran excesivas o insuficientes.

21. Por tanto, determinó que debía desecharse el recurso de queja por ser improcedente.

22. Asimismo, el Tribunal Colegiado de Circuito expresó que no compartía el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito emitió la tesis de rubro: "RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE COMO AUXILIAR EN LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, POR LA QUE NIEGA PROVEER DE CONFORMIDAD LA SOLICITUD DEL TERCERO INTERESADO, DE DECRETAR QUE HA DEJADO DE SURTIR EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.",⁷ pues no es posible hacer extensivo un supuesto de procedencia del recurso por identidad jurídica o por analogía –como en dicha tesis se menciona–, dado que si el legislador federal estableció una hipótesis genérica de procedencia para el recurso de queja en amparo indirecto, tal supuesto no podía hacerse extensivo en el amparo directo, pues la propia ley no lo disponía así, y de haberlo pretendido, también habría establecido ese supuesto para el juicio de amparo directo.

23. Criterio 2. Del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. El cuatro de diciembre de dos mil quince, el referido Tribunal Colegiado resolvió el recurso de queja 229/2015, cuyos antecedentes y consideraciones torales son las siguientes:

24. En dos mil catorce, una persona demandó en un juicio de controversia de arrendamiento inmobiliario a una sociedad anónima de capital variable y a una persona física, la rescisión de un contrato de arrendamiento celebrado respecto de un local comercial en la Ciudad de México.

⁷ Registro digital: 2011163. [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, pág. 2130. I.2o.C.7 K (10a.).



25. Seguido el procedimiento ante un Juzgado de Primera Instancia Civil en la Ciudad de México, el veintitrés de abril de dos mil quince se dictó sentencia en la que se absolvió a la demandada y se condenó a la actora a entregar el comprobante fiscal de pago correspondiente a los periodos de mayo a septiembre de dos mil catorce.

26. En desacuerdo con la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso recurso de apelación, del que conoció la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, quien dictó sentencia el doce de agosto de dos mil quince, en el sentido de revocar la sentencia recurrida, a efecto de declarar rescindido el contrato de arrendamiento y condenar a la demandada a la entrega del inmueble y al pago de diversas prestaciones monetarias.

27. Posteriormente, inconformes con la sentencia de apelación, ambas partes promovieron juicios de amparo directo que, al ser resueltos, tuvieron como resultado la concesión del amparo en favor de la sociedad anónima de capital variable demandada, para el efecto de dejar insubsistente la sentencia reclamada y que en su lugar, la Sala responsable dictara otra resolución en la que reiterara todo lo que no fue motivo de concesión y atendiera los lineamientos señalados en las ejecutorias del Tribunal Colegiado, consistentes, entre otros, en determinar que los contratos de subarrendamiento celebrados con las terceras llamadas a juicio deben seguir la suerte del contrato original, por lo que no pueden continuar vigentes ante su rescisión, y además, que al resolver con relación a las costas en primera instancia, fundara y motivara debidamente su determinación.

28. Al respecto, es importante precisar que durante la sustanciación del juicio de amparo directo, mediante acuerdo de ocho de septiembre de dos mil quince, la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tuvo por recibida la demanda de amparo y concedió la suspensión del acto reclamado en favor de la sociedad anónima de capital variable demandada, explicitando que dejaría de surtir efectos si dicha persona jurídica no otorgaba la garantía para asegurar el pago de daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a los terceros interesados, dentro del término de cinco días hábiles.

29. Posteriormente, el nueve de octubre de dos mil quince, la demandante de la primera instancia solicitó a la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que declarara que la suspensión del acto reclamado concedido a la sociedad anónima de capital variable demandada, había dejado de



surtir efectos, en virtud de que los quejosos no habían exhibido la garantía fijada por la Sala responsable como medida de eficacia para restituir al tercero interesado, por los posibles daños y perjuicios que pudieron causarse por su concesión.

30. En consecuencia, a esa solicitud recayó el acuerdo de trece de octubre de dos mil quince, mediante el que la Sala responsable determinó no acordar de conformidad la solicitud planteada. En este sentido, en contra del proveído del tribunal local, el solicitante interpuso recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y lo declaró procedente con base en las siguientes consideraciones:

31. **A.** Sostuvo que si bien el acto combatido no se ubicaba de manera expresa en alguno de los supuestos normativos que establece el artículo 97, fracción II, de la Ley de Amparo, a partir de una interpretación conforme de este precepto con los numerales 1o. y 17 de la Constitución Federal y 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debía estimarse que el recurso de queja es procedente para impugnar la resolución dictada por la autoridad responsable, en un juicio de amparo directo, en la que determinó dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado por no haber exhibido la parte quejosa la garantía para que continuara surtiendo sus efectos.

32. **B.** Asimismo, refirió que la determinación de no acordar dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado constituía un caso análogo a los establecidos del inciso b) de la fracción II del artículo 97 de la Ley de Amparo, por lo que estimar lo contrario limitaría a los gobernados el acceso a la justicia completa, por restringir la procedencia de un recurso sencillo y efectivo que sea apto para resolver la legalidad sobre esta actuación, pues en su contra no procedía algún otro medio de defensa.

33. De la ejecutoria antes descrita derivó la tesis I.2o.C.7 K (10a.), de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE COMO AUXILIAR EN LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, POR LA QUE NIEGA PROVEER DE CONFORMIDAD LA SOLICITUD DEL TERCERO INTERESADO, DE DECRETAR QUE HA DEJADO DE SURTIR EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. Si bien es cierto que conforme a los supuestos normativos previstos en la frac-



ción II del artículo 97 de la Ley de Amparo, no se establece literalmente la hipótesis de procedencia del recurso de queja contra la resolución dictada por la autoridad responsable, como auxiliar en la tramitación del juicio de amparo directo, mediante la cual no provee de conformidad la solicitud del tercero interesado, de decretar que ha dejado de surtir efectos la suspensión del acto reclamado, también lo es que, de una interpretación a dicho precepto, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y procurando favorecer en todo tiempo a la persona, con la protección más amplia, en acatamiento al artículo 1o. constitucional, debe estimarse que esta determinación constituye un caso análogo a los establecidos en el inciso b) de la fracción II del invocado artículo 97, que conduce a estimar procedente el recurso de queja; considerar lo contrario, implicaría limitar a los gobernados el acceso a una justicia completa, por restringir la procedencia de un recurso sencillo y efectivo que tienda a resolver sobre la legalidad de dicha resolución, lo que resulta adverso al espíritu de lo dispuesto por la Norma Constitucional e internacional invocadas."⁸

34. Finalmente, respecto del fondo del recurso de queja, el Tribunal Colegiado estimó que los agravios eran fundados y suficientes para revocar el acuerdo impugnado y ordenar reponer el procedimiento a efecto de dictar un nuevo acuerdo en el que se determine que, en atención a la solicitud formulada, declare que ha dejado de surtir efectos la suspensión del acto reclamado, y notifique al Juez de la instancia, que tiene expedita su jurisdicción para ejecutar la sentencia definitiva correspondiente.

35. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JU-

⁸ Registro digital: 2011163. [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 27, febrero de 2016, Tomo III; pág. 2130. I.2o.C.7 K (10a.).



RÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁹

36. Vale decir que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",¹⁰ ha precisado que, a fin de determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los posicionamientos se encuentren plasmados en tesis jurisprudenciales.

37. Asimismo, ha establecido la posibilidad de que se configure una contradicción de tesis cuando alguno de los criterios contendientes sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente, pues aun ante la ausencia de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en los razonamientos que estime pertinentes, los cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición. Tal criterio se encuentra inmerso en la jurisprudencia P./J. 93/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."¹¹

38. Ahora bien, la intervención de esta Suprema Corte al resolver las contradicciones de tesis se justifica por la necesidad de *unificar* criterios para dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.

⁹ Registro digital: 164120. [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, agosto de 2010; pág. 7. P./J. 72/2010.

¹⁰ Registro digital: 205420. [TA]; 8a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Núm. 83, noviembre de 1994; pág. 35. P. L/94.

¹¹ Registro digital: 169334. [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXVIII, julio de 2008; pág. 5. P./J. 93/2006.



39. En relación con este tema, este Tribunal Pleno ha sostenido que el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si en la especie existe esa necesidad de *unificación*, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean contradictorias en términos lógicos. Tal criterio se encuentra visible en la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹²

40. En este orden de ideas, el Pleno también ha establecido que para que se actualice una contradicción de tesis basta la existencia de oposición respecto de un mismo *punto de derecho*, aunque los asuntos no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. Este Máximo Tribunal al emitir la tesis aislada P. XLIX/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.",¹³ señaló que no es indispensable que los criterios sobre los que existe contradicción sean los que, en los casos concretos, sostienen los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de "*a mayor abundamiento*" también pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales.

41. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

42. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –no tanto los resultados que arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

¹² Registro digital: 166996. [TA]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXX, julio de 2009; pág. 67. P. XLVII/2009.

¹³ Registro digital: 174764. [TA]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXIV, julio de 2006; pág. 12. P. XLIX/2006.



43. De este modo, y tomando en consideración que la finalidad de la contradicción de tesis es generar *seguridad jurídica* al resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más órganos jurisdiccionales, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

44. **A.** Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

45. **B.** Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales.

46. **C.** Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorias, lo que da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si alguna forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquiera otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

47. Una vez establecidos los lineamientos para determinar la existencia de una contradicción de tesis, así como los criterios contenidos en las resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes, este Pleno estima que **sí existe la contradicción denunciada** entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

48. Para demostrar lo anterior, es necesario señalar que de los antecedentes narrados, que generaron los criterios contendientes, se advierte en ambos casos que la parte tercera interesada **interpuso recurso de queja en contra del acuerdo dictado por la autoridad señalada como responsable en el que rechazó la solicitud de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo directo**, y que al pronunciarse, cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, en torno al tema de la procedencia del medio de impugnación, **sí emitieron consideraciones opuestas**, pues mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito



desechó el recurso de queja al estimar que era improcedente por no encontrarse dentro de las hipótesis previstas en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito realizó una interpretación sistemática entre la Ley de Amparo, la Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para sostener que **el recurso de queja es procedente para impugnar** la determinación que rechaza una solicitud de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado.

49. Como se advierte, ambos Tribunales Colegiados se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, esencialmente vinculada con la procedencia del recurso de queja en contra del acuerdo emitido por la autoridad responsable —en amparo directo— mediante el cual determina no acordar de conformidad la solicitud del tercero interesado de ordenar dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado y ejecutar la sentencia reclamada.

50. Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito sostuvo que **el recurso de queja no es procedente** en contra del acuerdo impugnado **porque no encuadra en alguna de las hipótesis que prevé el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo**, por lo que determinó desecharlo.

51. A su vez, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que, aunque el acuerdo impugnado no se ubique en ninguno de los supuestos normativos que establece el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, **el medio de impugnación es procedente por constituir un caso análogo a los establecidos en dicha hipótesis**.

52. En virtud de lo anterior, es evidente la existencia de dos posturas discrepantes respecto a un mismo punto jurídico, de manera que es posible encuadrar el punto de contradicción a través de la siguiente pregunta: ¿Es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, en contra del acuerdo de la autoridad responsable, en amparo directo, en el que determina no acordar de conformidad la solicitud de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado?

53. QUINTO.—**Estudio de fondo**. Como se adelantó, la presente contradicción de tesis tiene una finalidad de unificación de criterios a efecto de dar



certeza sobre un tema específico que, en este caso, consiste en determinar si el recurso de queja es procedente para impugnar los proveídos de la autoridad responsable –en amparo directo– que niegan la solicitud formulada para que se deje sin efectos la suspensión del acto reclamado.

54. Para dar respuesta a la pregunta que se formula en esta contradicción de tesis, es necesario recordar los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los derechos de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, que se erigen como pilares fundamentales de un Estado constitucional de derecho, así como las principales características de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo directo.

55. A. Derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia.

56. Este Tribunal Pleno ha sostenido en la solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013¹⁴ que el derecho de tutela judicial efectiva consiste en la prerrogativa de toda persona de acceder a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y que concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.

57. En este sentido, se reiteró que se trata de un derecho complejo que comprende el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho al debido proceso, el derecho a que se dicte una decisión ajustada a la ley, el derecho a recurrir la decisión y el derecho a la ejecución.

58. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 35/2005-PL,¹⁵ esta Suprema Corte determinó que el derecho de tutela judicial efectiva es un derecho

¹⁴ Solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013, resuelta por el Tribunal Pleno el 22 de mayo de 2014, por mayoría de 8 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo al estudio del fondo del asunto. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

¹⁵ Contradicción de tesis 35/2005-PL, resuelta por el Pleno el 29 de marzo de 2007, por unanimidad de 8 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza (ponente) y presidente Ortiz Mayagoitia.



gradual que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz, de modo que las sucesivas etapas en las que este derecho se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que son el derecho de audiencia y el debido proceso.

59. Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se circunscribe como el derecho esencial y base que permite la tutela jurisdiccional efectiva en todas sus facetas, lo que caracteriza su importancia y la trascendencia de su protección.

60. En efecto, garantizar el derecho de acceso a la justicia implica que, bajo los supuestos y parámetros que establezca la ley, los órganos jurisdiccionales deberán movilizar su maquinaria para dar solución al conflicto o cuestión jurídica planteada.

61. Esto es así, pues el acceso a la justicia es el derecho que toda persona tiene de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente establecidos. El ejercicio de este derecho se tutela en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere lo siguiente:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"...

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.



"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."¹⁶

[Énfasis añadido].

62. Como se puede apreciar, en el artículo 17 constitucional se reconoce el derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la jurisdicción, y se establecen sus elementos y alcances esenciales.

63. De esta manera, en el referido artículo 17 constitucional se establece una prohibición de autotutela y del uso de mecanismos violentos para hacerse justicia por su propia cuenta. En consecuencia, se reconoce un derecho fundamental de acceso a la jurisdicción del Estado para dirimir los conflictos en los que esté involucrada una persona. En este sentido, se reconocen las siguientes facetas del derecho de tutela judicial efectiva:

64. I. El derecho de libre acceso a la jurisdicción del Estado, a fin de hacer valer o defender derechos o intereses legítimos.

65. II. El derecho de acceso al proceso o juicio que se hallen establecidos en las leyes, los cuales deben ser justos y razonables; para que, por su conducto, el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la cuestión planteada.

66. III. El derecho de que mediante configuración legal se establezcan los tribunales competentes para dirimir las controversias, así como que quienes los in-

¹⁶ Esta transcripción corresponde al marco constitucional vigente al momento de emitirse las resoluciones contendientes. No obstante, se hace notar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 2017, se adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución General, en el que se prevé que "Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.", lo que evidencia la evolución constitucional a favor del acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.



tegren sean independientes; esto es, ajenos a toda influencia de otros Poderes, e imparciales; es decir, que resuelvan los asuntos con pleno deslinde de los intereses de las partes en contienda.

67. **IV.** El derecho a que en la ley se prevean mecanismos que ejecuten lo resuelto por el Juez o tribunal; esto es, la efectividad externa de la tutela judicial.

68. En este sentido, el derecho a la tutela jurisdiccional se traduce en la obligación del Estado Mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de estos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.

69. En consonancia con lo reconocido en el artículo 17 constitucional, en el numeral 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prevé lo siguiente:

"Artículo 14.

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

"..."

[Énfasis añadido].



70. Del mismo modo, los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen lo siguiente:

"Artículo 8. Garantías Judiciales

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

[Énfasis añadido].

"Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"..."

[Énfasis añadido].

71. Así, tanto en el artículo 17 de la Constitución General de la República, como en los numerales 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede esbozar un concepto sobre el derecho de tutela judicial efectiva, que se traduce en la obligación del Estado Mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de estos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.

72. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en todo procedimiento o proceso existente en el orden



interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las que se encuentra el establecimiento, en normas jurídicas, de las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a cada etapa del proceso.

73. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en su jurisprudencia que no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos. En este sentido, no se considera que un recurso es efectivo cuando es ilusorio o porque falten los medios para ejecutar las decisiones del órgano jurisdiccional.¹⁷

74. Asimismo, la Corte Interamericana ha reconocido que el artículo 25.1 de la Convención incorpora el principio de la efectividad de los instrumentos o mecanismos procesales de protección destinados a garantizar tales derechos. Como ya el Tribunal ha señalado, según la Convención, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de derechos humanos, que deben ser sustanciados conforme a las reglas del debido proceso legal.¹⁸

75. Siguiendo este hilo conductor, se puede sostener que el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva para los órganos jurisdiccionales, el deber de garantizar la efectividad de los recursos o medios de defensa previstos en la Constitución y en la ley, motivo por el cual, deben abstenerse de condicionar su procedencia a requisitos o formalismos técnicos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto del fin legítimo que se persigue con la exigencia constitucional de establecer parámetros en la ley para el ejercicio de los derechos de acción y defensa, los cuales deben ser generales, razonables y objetivos.

76. Además, debe tenerse presente que para una debida protección del derecho de tutela judicial efectiva, no basta con eliminar requisitos excesivos o

¹⁷ Al respecto, véase el *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, No. 109, párrafo 192.

¹⁸ *Ibíd.*, párrafo 193. Asimismo, *cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de dos de febrero de dos mil uno. Serie C, No. 72.



carentes de razonabilidad, sino que, como lo dispone el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a que se ha hecho referencia, también se requiere que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo (en el sentido de que permita la protección de derechos humanos).

77. Sobre este tema, resulta importante acudir a lo resuelto por la Corte Interamericana en el *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, que se ha pronunciado en los siguientes términos:

"106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.

"...

"118. ... Un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación."¹⁹

78. Como puede observarse, desde esta dimensión el derecho de acceso a la justicia también conlleva la necesidad de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos tengan la capacidad real para lograr la protección de dichos derechos.

79. En este sentido, para considerar que existe un recurso efectivo, no basta la existencia de un sistema recursal implementado desde el punto de vista formal en ley; por el contrario, es necesario que el sistema recursal permita, efectivamente, la tutela de los derechos de las personas, incluso, cuando se encuentren dentro de un proceso jurisdiccional.

¹⁹ *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184, párrafos 106 y 118.



80. B. Características de la suspensión en el juicio de amparo directo.

81. El artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal establece que durante la tramitación del juicio de amparo –previsto en el artículo 103 de la misma norma constitucional–, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión, siempre y cuando la naturaleza de éste lo permita, previa ponderación del órgano jurisdiccional sobre la apariencia del buen derecho y del interés social.

82. Derivado de lo anterior, es pertinente señalar que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que tiene como finalidad paralizar, detener, o bien, restituir en sus efectos,²⁰ la ejecución de los actos reclamados en el amparo, con el objeto de que se conserve la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que le pudieran ocasionar.

83. En este sentido, la suspensión es la determinación judicial que ordena detener o restituir la realización del acto reclamado, hasta tanto se resuelva en definitiva la cuestión constitucional planteada. No obstante, debe precisarse que esta figura jurídica, si bien depende del proceso principal, no genera repercusiones dentro de la constitucionalidad del acto reclamado.

84. Ahora bien, para poder abordar el tema de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo directo, de manera previa debe decirse que el artículo 33, fracción V, de la Ley de Amparo,²¹ señala que los órganos jurisdiccionales de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, en los casos previstos por la ley, serán competentes para conocer del juicio de amparo.

²⁰ Véase la jurisprudencia 1a./J. 15/2018 (10a.), cuyo rubro establece: "SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.". Registro digital: 2017642. [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 57, agosto de 2018, Tomo I; pág. 1008. 1a./J. 15/2018 (10a.).

²¹ "Artículo 33. Son competentes para conocer del juicio de amparo:

"...

"V. Los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por esta Ley."



85. En relación con lo expuesto y, en concordancia con la suspensión del acto reclamado en el amparo directo, el artículo 190 de la precitada ley²² establece que la autoridad responsable, en el plazo de veinticuatro horas a partir de la solicitud, decidirá sobre la suspensión del acto reclamado y sobre los requisitos para su efectividad.

86. Asimismo, la norma en cuestión, indica que son aplicables a la suspensión en el amparo directo, las reglas e hipótesis establecidas en los artículos 125, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 154 y 156 de la invocada legislación, pertenecientes a la primera parte "*Reglas Generales*", de la sección tercera "*Suspensión del Acto Reclamado*".

87. Dentro de estas normas, en lo que atañe al presente asunto, se encuentra el artículo 125,²³ en el que se prevé que la suspensión del acto reclamado procederá de oficio o a petición de parte. En relación con lo anterior, el artículo 128²⁴ indica que la procedencia de la medida cautelar se encuentra condicio-

²² **Artículo 190.** La autoridad responsable decidirá, en el plazo de veinticuatro horas a partir de la solicitud, sobre la suspensión del acto reclamado y los requisitos para su efectividad.

"Tratándose de laudos o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte trabajadora en peligro de no subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

"Son aplicables a la suspensión en amparo directo, salvo el caso de la materia penal, los artículos 125, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 154 y 156 de esta Ley."

²³ **Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

²⁴ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."



nada a que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

88. Por su parte, el artículo 130²⁵ establece que la suspensión del acto reclamado podrá solicitarse en cualquier momento, siempre y cuando no se dicte sentencia ejecutoria.

89. En concordancia con lo expuesto, el numeral 132,²⁶ vincula al quejoso, siempre y cuando sea procedente la suspensión, a otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con esta medida pudiera causar al tercero interesado en caso de no obtener sentencia favorable.²⁷

90. No obstante, los artículos 133 y 134²⁸ de la Ley de Amparo, prevén la figura de la contragarantía, la cual será otorgada por el tercero interesado para

²⁵ **Artículo 130.** La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

²⁶ **Artículo 132.** En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

"La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos."

²⁷ Véase la jurisprudencia 1a./J. 61/2004, de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO. PARA QUE SURTA EFECTOS LA CAUCIÓN, SU MONTO DEBE RESPONDER ÚNICAMENTE POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE PUDIERAN CAUSARSE AL TERCERO PERJUDICADO CON ESA MEDIDA.". Registro digital: 180238. [J]; 9a. Época; 1a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XX, octubre de 2004, pág. 315. 1a./J. 61/2004.

²⁸ **Artículo 133.** La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

"Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."

Artículo 134. La contragarantía que ofrezca el tercero conforme al artículo anterior deberá también cubrir el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso, que comprenderá:

"I. Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;



que la autoridad jurisdiccional deje sin efectos la suspensión decretada, restituyan las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y, para que, en caso de concederse el amparo al quejoso, se le paguen los daños y perjuicios que sobrevengan. La contragarantía deberá cubrir el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso.

91. En relación con el tema de la garantía, la Ley de Amparo en su artículo 136,²⁹ determina que la suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun y cuando fuere impugnado. Del mismo modo, la norma señala que la suspensión del acto reclamado dejará de surtir efectos, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de la medida, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional –ya sea de oficio o a instancia de parte–. Por tanto, la autoridad responsable estará en aptitud de ejecutar el acto reclamado.

92. El precepto agrega que mientras no se ejecute el acto reclamado, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato volverá a surtir efectos la suspensión.

93. En otro orden de ideas, el artículo 80 de la Ley de Amparo³⁰ prevé, tanto para el juicio de amparo indirecto como el directo, diversos recursos que se harán

II. Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria; y

III. Los gastos legales acreditados para constituir el depósito."

²⁹ **Artículo 136.** La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensiva."

³⁰ **Artículo 80.** En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

"Los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente. Los requisitos relativos al acompañamiento de copias o de presentación de cualquier tipo de constancias impresas a los que se refiera el presente Capítulo, no serán exigidos a las partes que hagan uso de las tecnologías de la información a las que se refiere el artículo 3o. de esta Ley, en el entendido de que, cuando así sea necesario, tales requisitos serán cumplimentados por esa misma vía.



valer durante su tramitación, los cuales son: revisión, queja y reclamación; mientras que en el cumplimiento de la sentencia procederá el de inconformidad.

94. En lo que interesa, es preciso señalar que el artículo 81, fracción II,³¹ de la precitada legislación contempla la hipótesis ante la cual procederá el recurso de revisión en el amparo directo, siendo ésta en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte u omitan decidir sobre tales cuestiones, siempre que impliquen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia por parte de este Máximo Tribunal.

95. Por otra parte, el artículo 97, fracción II,³² constriñe la procedencia del recurso de queja en el amparo directo, en contra de actos de la autoridad responsable cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamen-

"Para el caso de que los recursos se presenten de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."

³¹ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

" ...

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

³² **Artículo 97.** El recurso de queja procede:

I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

" ...

II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y

d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."



te, cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, la concede o la niegue, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes; contra la resolución que decida el incidente de daños y perjuicios; y, cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados.

96. C. Procedencia del recurso de queja para impugnar la negativa de la autoridad responsable de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado.

97. Como se ha precisado en páginas anteriores, la duda constitucional que se plantea en esta contradicción de tesis consiste en determinar los alcances del recurso de queja en amparo directo, de manera que este Tribunal Pleno debe contestar a la siguiente pregunta: ¿Es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, en contra del proveído de la autoridad responsable, en amparo directo, en el que determina no acordar de conformidad la solicitud de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado?

98. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el sistema recursal previsto en el juicio de amparo no puede entenderse como un sistema cerrado y rígido que excluya la posibilidad de revisar la actuación de la autoridad responsable y de los propios órganos jurisdiccionales, pues por el contrario y como se analizará a continuación, los recursos previstos en el sistema de amparo mexicano, deben ser aptos para dar coherencia e igualdad procesal a las partes que contienden y pueden verse afectadas, especialmente cuando la autoridad responsable ha concedido la suspensión del acto reclamado.

99. En el artículo 97 de la Ley de Amparo se regula la procedencia del recurso de queja, de la siguiente manera:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;



"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

"a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y

"d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."



[Énfasis añadido]

100. En el precepto antes transcrito se regula la procedencia del recurso de queja en contra de decisiones relacionadas con el juicio de amparo indirecto y directo.

101. Respecto al juicio de amparo indirecto, el recurso de queja procede, en términos de la fracción I, en contra de las resoluciones del Juez de Distrito o tribunal unitario que: **a)** admitan total o parcialmente, desechan o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación; **b)** las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o resulten excesivas o insuficientes; **c)** las que conceden o nieguen la suspensión de plano o provisional; **d)** las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado; **e)** las que se dicten durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión, siempre y cuando no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia definitiva, así como aquellos que se emitan después de dictada la sentencia –que les revistan las mismas características–; **f)** las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios; **g)** las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en el que se haya concedido la suspensión provisional o definitiva; y, **h)** las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo.

102. En otro orden de ideas, como se explicó en líneas anteriores el recurso de queja es procedente en el juicio de amparo directo, en términos de la fracción II del artículo 97, esto es, tratándose de la autoridad responsable en los siguientes casos: **a)** que omita tramitar la demanda de amparo o darle una tramitación indebida; **b)** cuando no provea sobre la suspensión definitiva en el plazo legal, la conceda o niegue, rehúse la admisión de contrafianza o fianza, admita las que no cumplen estos requisitos o que puedan resultar excesivos o insuficientes; **c)** que dicte resolución del incidente de daños y perjuicios; y **d)** cuando niegue al quejoso su libertad caucional (o cuando esa decisión cause daños y perjuicios a alguno de los interesados).

103. Como puede observarse, a partir de una lectura literal del artículo 97, fracción II, de la Ley de Amparo, podría sostenerse que **la decisión de la auto-**



ridad responsable de no dejar sin efectos la suspensión, no encuentra asidero en alguno de los supuestos de procedencia del recurso de queja en amparo directo. Sin embargo, como se ha sostenido con anterioridad, el sistema recursal previsto en el juicio de amparo no puede entenderse como un sistema cerrado y rígido que excluya la posibilidad de revisar la actuación de la autoridad responsable y de los propios órganos jurisdiccionales, pues por el contrario, **los recursos previstos en el sistema de amparo mexicano deben ser aptos para dar coherencia e igualdad procesal a las partes que contienden y pueden verse afectadas, especialmente cuando la autoridad responsable ha concedido la suspensión del acto reclamado.**

104. Es decir –y como lo ha sostenido la Segunda Sala³³–, el recurso de queja puede interpretarse con cierto grado de flexibilidad, siempre que sea para colmar alguna laguna normativa y, que esta finalidad se encuentre dentro de los límites que impone el propio sistema jurídico.

105. Lo anterior, porque la flexibilización en la procedencia del recurso de queja se allana con el carácter genérico que reviste a este tipo de recursos, ya que ha sido creado para actos o resoluciones de muy variada tipología y naturaleza dictados en el juicio de amparo. En consecuencia, es posible delimitar diversos casos en que la procedencia del recurso se abre a nuevos escenarios de impugnación, con el objeto de que exista un medio de defensa idóneo, frente a resoluciones adversas que injustificadamente afecten a una persona. No obstante, no se trata de una facultad interpretativa ilimitada, pues la flexibilización en la procedencia de los recursos en amparo, deben permitir la coexistencia de la protección de la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción, sin rebasar o desnaturalizar el sistema recursal y los fines del propio sistema de amparo.

106. Esta flexibilidad en la procedencia de los recursos de amparo es consistente con la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte. Al respecto, baste recordar, por ejemplo, que en la tesis jurisprudencial P./J. 18/2016 (10a.), de rubro: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA

³³ Véase la contradicción de tesis 166/2019, resuelta por la Segunda Sala el 14 de agosto de 2019, por unanimidad de 5 votos de los señores Ministros Pérez Dayán, Medina Mora I., Franco González Salas, Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek.



RESOLUCIÓN QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO.",³⁴ se ha determinado que el recurso de inconformidad es procedente para impugnar la resolución que declara improcedente la denuncia de repetición del acto reclamado, pues aun cuando en la Ley de Amparo no está expresamente previsto ese supuesto, lo cierto es que sus efectos jurídicos son similares al diverso en que se declara sin materia esa denuncia; de modo que en aquella ocasión se acudió a una interpretación analógica para maximizar el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de las personas.

107. Igualmente, la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 39/2012 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN AMPARO INDIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA DEJA SIN EFECTOS, POR INCUMPLIRSE LOS REQUISITOS DE EFECTIVIDAD IMPUESTOS, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE LA MATERIA.",³⁵ sostuvo que el legislador, si bien delimitó la procedencia del recurso de revisión en las resoluciones dictadas en el incidente de suspensión a las hipótesis de la fracción II del artículo 83 de la Ley de Amparo –legislación abrogada–,³⁶ esto es que: **a)** concedan o nieguen la suspensión definitiva; **b)** modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y **c)** nieguen la revocación o modificación a que se refiere la anterior hipótesis. No obstante, aun ante la falta de inclusión expresa en este precepto, consideró que la resolución que deja sin efectos la suspensión definitiva ante el incumplimiento del quejoso respecto de los requisitos de efectividad fijados por el órgano de amparo, se ubicaba dentro de la regla de procedencia del recurso de queja previsto en la fracción VI del artículo 95 del ordenamiento legal en cita³⁷

³⁴ Registro digital: 2012799. [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 35, octubre de 2016; Tomo I, pág. 33. P./J. 18/2016 (10a.).

³⁵ Registro digital: 2000913. [J]; 10a. Época; 2a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro VIII, mayo de 2012; Tomo 2; pág. 1307. 2a./J. 39/2012 (10a.).

³⁶ "Artículo 83. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

"a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;

"b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y

"c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

"..."

³⁷ "Artículo 95. El recurso de queja es procedente:



–texto de contenido similar a la hipótesis prevista en el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo vigente–.

108. De esta manera, a partir de una lectura sistemática de la Ley de Amparo, puede advertirse que la intención del legislador fue que el recurso de queja sea procedente contra otras decisiones que tome la autoridad responsable respecto a la suspensión, no sólo las que expresamente enumeró, sino todas aquellas que afecten los derechos de las partes.

109. En efecto, como se explicó en el apartado anterior, en los juicios de amparo directo, los quejosos deben solicitar la suspensión del acto reclamado ante la autoridad responsable y es ésta quien, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, decide si procede concederla³⁸ fijando, en su caso, la garantía que deberá exhibir el quejoso para que ésta sea efectiva.

110. En ese tenor, a fin de proteger los intereses de las partes del juicio de amparo, la ley reglamentaria de la materia ha dispuesto en el artículo 132,³⁹ que cuando se conceda la suspensión pero exista la posibilidad de causar un daño o perjuicio a terceros, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se pudieran ocasionar si no se obtuviera una sentencia favorable en el juicio de amparo.

111. Siguiendo esa lógica, en el artículo 136⁴⁰ de la Ley de Amparo se establece que la suspensión comenzará a surtir sus efectos desde el momento en que se emita el acuerdo correspondiente, aun y cuando fuere impugnado. Asimismo, que **la suspensión del acto reclamado dejará de surtir efectos, si dentro**

"...

"VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

"..."

³⁸ Artículo 190 de la Ley de Amparo, *Vid. Supra* nota 22.

³⁹ Artículo 132 de la Ley de Amparo, *Vid. Supra* nota 26.

⁴⁰ Artículo 136 de la Ley de Amparo, *Vid. Supra* nota 29.



del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de la medida, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional –ya sea de oficio o a instancia de parte–. En consecuencia, hecho lo anterior, la autoridad responsable estará en aptitud de ejecutar el acto reclamado.

112. Como se puede advertir, la autoridad responsable es quien, en un primer momento, tiene la facultad para proveer sobre la suspensión en amparo directo. No obstante, las decisiones relativas a la suspensión pueden impactar en los derechos de las partes y de propio proceso de amparo; pues a través de ellas se puede quedar sin materia el juicio o se pueden provocar afectaciones irreparables a los derechos de las personas, pues no se debe perder de vista que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que tiene como finalidad paralizar, detener, o bien, restituir en sus efectos, la ejecución de los actos reclamados en el amparo.

113. Por esa razón, el legislador estableció que dichas decisiones puedan ser revisadas por los Tribunales Colegiados. Sería incongruente con la finalidad del juicio de amparo permitir que la autoridad responsable tome decisiones que pueden afectar la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad del acto que emitió, sin que éstas puedan ser revisadas por un tribunal de amparo.

114. En el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo se enlistaron los actos más comunes emitidos por la autoridad responsable con relación a la suspensión del acto reclamado. Sin embargo, ello no significa que el recurso de queja no sea procedente para tutelar los derechos relacionados con la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo directo.

115. Siguiendo este hilo conductor, el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo debe entenderse en una concepción amplia y armónica con los mandatos constitucionales de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, de manera que el recurso de queja contemplado en esta norma debe interpretarse sistemáticamente con el resto del ordenamiento de amparo, de una manera funcional.

116. En esta tesitura, el sistema recursal de amparo se encuentra diseñado para proteger, entre otros, los derechos de las partes en un juicio de amparo, de



manera que, específicamente en el artículo 97, fracción II, inciso b), se contemplan los supuestos expresamente creados para impugnar la actuación de la autoridad responsable al pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado.

117. Entre estos supuestos expresos, en el referido inciso b), se contempla que el recurso de queja es procedente para atacar los actos de la autoridad responsable, dictados en amparo directo: cuando no provea sobre la suspensión definitiva en el plazo legal, la conceda o niegue, rehúse la admisión de contrafianza o fianza, admita las que no cumplen estos requisitos o que puedan resultar excesivos o insuficientes.

118. De esta forma, debe entenderse que en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo se enlistaron los actos más comunes emitidos por la autoridad responsable sobre la suspensión del acto reclamado, **sin que esto signifique que el recurso de queja sea improcedente contra otras determinaciones de la autoridad responsable sobre el tema.**

119. Lo anterior, porque no existe alguna razón que justifique por qué solamente algunas decisiones de la autoridad responsable relacionadas con la suspensión son recurribles y otras no lo son. Por tanto, adoptar una interpretación literal del artículo en cuestión haría incongruentes y arbitrarios los supuestos de procedencia del recurso de queja.

120. Siguiendo este hilo conductor, puede sostenerse válidamente que la finalidad pretendida en el artículo 97 de la Ley de Amparo consiste en proteger los derechos de las partes ante las decisiones que pudiera adoptar la autoridad responsable respecto de la suspensión –y no dejarlos en estado de indefensión–.

121. De hecho, como se ha relatado, en el mencionado artículo 97, fracción II, inciso b), se señala que el recurso de queja es procedente para impugnar los actos de la autoridad responsable que ha concedido la suspensión del acto reclamado y fijado una fianza a la parte quejosa para garantizar los posibles daños y perjuicios que la suspensión pudiera originar. En concreto, para que un Tribunal Colegiado de Circuito revise si fue apegado a derecho el acuerdo de la autoridad responsable por el que rehusó la admisión de fianza o contrafianza, o cuando las admite y éstas no cumplen los requisitos legales o son excesivas o son insuficientes.



122. Siguiendo los presupuestos constitucionales anunciados en apartados anteriores, a efecto de maximizar la protección de los derechos de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, debe entenderse que si el recurso de queja es procedente para controvertir la actuación de la autoridad responsable –como auxiliar en la suspensión en amparo directo– en que se rehúse a admitir fianza, o la admita y ésta resulte insuficiente o contraria a la ley, **a mayoría de razón, la queja es procedente para impugnar los acuerdos de la autoridad responsable en que se niegue a dejar sin efectos la suspensión y ejecutar el acto reclamado.**

123. Aunado a lo anterior, arribar a una conclusión contraria, tendría como efecto la vulneración del principio de igualdad procesal, pues como se ha visto en páginas precedentes, la parte quejosa puede interponer este recurso cuando la autoridad responsable no acuerda la solicitud de suspensión en tiempo, no le concedió la medida cautelar, o bien, cuando le fija una garantía excesiva. En este sentido, sería inequitativo que en contra de la determinación que desestima la solicitud de dejar sin efectos la suspensión, no se conceda un recurso efectivo a los terceros interesados.

124. Ello porque debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley de Amparo,⁴¹ cuando el quejoso no exhibe la garantía (dentro del plazo de cinco días posteriores a aquel en que surte efectos la notificación de la concesión), el tercero interesado tiene derecho a solicitar a la autoridad responsable –quien incluso debe hacerlo oficiosamente–, que emita la determinación por la que deje sin efectos la medida cautelar para que se ejecute la resolución reclamada.

125. Lo anterior cobra mayor importancia, ya que no puede hablarse de una impartición de justicia completa si la resolución obtenida no se puede ejecutar, de ahí la trascendencia de que, ante la concesión de la suspensión en el juicio de amparo directo, se deban garantizar debidamente los daños que se puedan generar a quien ya obtuvo una sentencia favorable, pues de otra manera, ésta se haría ilusoria.

⁴¹ Artículo 136 de la Ley de Amparo, *Vid. Supra* nota 29.



126. Además, la interpretación restrictiva haría incoherente y arbitrario el sistema recursal, por lo que debe preferirse la interpretación del artículo 97, fracción II, inciso b), de dicha ley que lo haga armónico y congruente con el resto de los artículos que regulan la queja y la suspensión en el juicio de amparo.

127. SEXTO.—**Jurisprudencia que debe prevalecer.** De acuerdo con lo anterior, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

"RECURSO DE QUEJA EN AMPARO DIRECTO INTERPUESTO POR EL TERCERO INTERESADO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL QUE NIEGA DEJAR SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO PARA PROCEDER A SU EJECUCIÓN. El artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, que prevé los supuestos de procedencia expresa del recurso de queja en amparo directo, relacionados con la suspensión del acto reclamado concedida por la autoridad responsable, debe entenderse en una concepción amplia y armónica con los mandatos constitucionales de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, de manera que el recurso de queja contemplado en esta norma debe interpretarse funcional y sistemáticamente con el resto del ordenamiento de amparo. Siguiendo este hilo conductor, debe entenderse que si el recurso de queja es procedente para controvertir la actuación de la autoridad responsable —como auxiliar en la suspensión en amparo directo— en que se rehúse a admitir fianza o la admita pero ésta resulte insuficiente o contraria a la ley, por mayoría de razón procede para impugnar el acuerdo de la autoridad responsable en el que se niegue a dejar sin efectos la suspensión y ejecutar el acto reclamado. Arribar a una conclusión contraria tendría como efecto vulnerar el principio de igualdad procesal, pues en ese escenario el quejoso podría interponer este recurso cuando la autoridad responsable no acuerde la solicitud de suspensión en tiempo, no conceda la medida cautelar, o bien, fije una garantía excesiva, mientras que los terceros interesados no tendrían un recurso efectivo para combatir la determinación que desestime la solicitud de dejar sin efectos la suspensión, lo que sería inequitativo y contrario a los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia."

128. Por lo expuesto y fundado se



RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase la tesis jurisprudencial que se establece a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y háganse del conocimiento de las Salas de esta Suprema Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en los artículos 218 y 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, la legitimación del denunciante, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la jurisprudencia que debe prevalecer. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros presidente y el ponente, con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 16/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 11, con número de registro digital: 2021430.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 119/2018.

1. En sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 119/2018, en el sentido de que debía prevalecer como jurisprudencia la tesis titulada: "RECURSO DE QUEJA EN AMPARO DIRECTO INTERPUESTO POR EL TERCERO INTERESADO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL QUE NIEGA DEJAR SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO PARA PROCEDER A SU EJECUCIÓN."
2. Al respecto, se tomó en cuenta que conforme al artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, el recurso de queja procede contra resoluciones de la autoridad responsable referentes a la suspensión del acto reclamado en amparo directo, específicamente la que: a) no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal; b) conceda la suspensión; c) niegue la suspensión; d) rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas; e) admita las que no reúnan los requisitos legales, o puedan resultar excesivas o insuficientes. Y aunque no se prevé el supuesto en que se niega dejar sin efectos la suspensión por no haberse exhibido la fianza, **por mayoría de razón** debe admitirse el recurso



de queja en ese caso, porque de lo contrario se vulneraría el principio de igualdad procesal, ya que el quejoso podría defenderse de la omisión o negativa de la suspensión, o cuando se fije una garantía excesiva; en cambio, el tercero interesado no tendría recurso para combatir la determinación que desestime la solicitud de dejar sin efectos la suspensión.

Razones del voto

3. Conuerdo con el criterio de considerar procedente el recurso de queja contra la resolución de la autoridad responsable por la cual desestima la solicitud de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado decretada por ella. Sin embargo, no considero acertado que esa conclusión encuentre respaldo en el argumento *a maiore ad minus* o por mayoría de razón.
4. Entiendo que se acudió a ese razonamiento para lograr la integración de la norma [artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo], ya que ésta no prevé expresamente el supuesto de procedencia del recurso de queja contra el auto en que se desestima la solicitud de dejar sin efectos la suspensión, sino otros referentes a las determinaciones que puede tomar la autoridad responsable en torno a la suspensión del acto reclamado.
5. No obstante, el argumento más adecuado desde mi punto de vista es de la analogía, como explico enseguida.
6. La analogía es un método de integración de la norma o del retorno a un principio puesto en la ley (*ratio legis*), por el que se traslada una regla establecida para ciertos supuestos, a otro que resulte similar a aquéllos. El traslado se justifica en que por la similitud de los supuestos de hecho, merecen igual valoración legal; de manera que finalmente se basa en la exigencia de la justicia de tratar igualmente lo igual.¹
7. El argumento por mayoría de razón, también consiste en trasladar la regla establecida para un supuesto a otro no previsto, con la diferencia de que en este caso, la *ratio legis* de la regla legal atañe al segundo (el no regulado) *en mayor medida*, es decir, los motivos para el traslado de la norma son todavía más fuertes desde el punto de vista de la valoración legal.²

¹ Larenz, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, segunda edición, España, 2001, pp. 374 y sigs.

² Ídem, p. 382.



8. Considerando lo anterior, se tiene que conforme al artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, el recurso de queja es procedente contra las siguientes resoluciones de la autoridad responsable sobre la suspensión del acto reclamado: a) la que no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal; b) la que conceda la suspensión; c) la que niegue la suspensión; d) la que rehúse la admisión de fianzas; e) la que rehúse la admisión de contrafianzas; f) la que admita fianzas o contrafianzas que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes.
9. Dentro de ese listado, efectivamente no se prevé la resolución en que se niegue o rehúse dejar sin efectos la suspensión por no haberse otorgado la garantía dentro del plazo concedido al respecto, según se ordena en el artículo 136 de la Ley de Amparo.
10. En la resolución mayoritaria se hace el traslado de la regla de procedencia del recurso de queja, establecida en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, al supuesto señalado en el párrafo previo, *por mayoría de razón*, debido a que si el legislador consideró admisible la queja en favor del quejoso para impugnar el hecho de que no se acuerde sobre la suspensión en tiempo, no se conceda la medida cautelar, se rehúse a admitir la fianza o fije una garantía excesiva; en mayor medida debe aceptarse el recurso para impugnar la negativa a dejar sin efectos la suspensión y proceder a ejecutar la sentencia reclamada, pues de esta manera se maximiza la protección a la tutela judicial efectiva.
11. A mi juicio, basta la similitud de los supuestos previstos respecto del que no lo está, para trasladar la norma por analogía, y no por mayoría de razón como se sostiene en la sentencia, ya que las hipótesis de procedencia del recurso de queja considerados por el legislador no solamente están dados en favor del quejoso que pretende la suspensión del acto reclamado (sentencia o resolución que ponga fin al juicio) sino también en favor del tercero interesado que busca eliminar la medida cautelar y proceder desde luego a la ejecución del fallo, y a los que me referí como incisos b), e) y f) del párrafo 8 de este voto; es decir, cuando se concede la suspensión, cuando se rehúsa la admisión de una contrafianza, cuando se fija una contrafianza excesiva, o bien, cuando se fijan fianzas que no reúnen los requisitos legales o son insuficientes para garantizar los daños y perjuicios.
12. Por tanto, el supuesto en que se niega dejar sin efectos la suspensión constituye uno más de afectación (en este caso, hacia el tercero interesado) dentro del cúmulo de posibles resoluciones de la autoridad responsable en torno al



tema de la suspensión del acto reclamado, que permitiría valorarlo de la misma manera que las hipótesis reguladas expresamente, como un caso que también amerita la impugnación mediante el recurso de queja.

13. Lo anterior, pues se entiende que la *ratio legis* de la norma es prever un medio de defensa contra las posibles determinaciones que tome la autoridad responsable en cuanto a la suspensión del acto reclamado, y que pueden afectar tanto al quejoso como al tercero interesado. Con lo cual se logra una igualdad de trato en el caso no previsto expresamente.
14. En consecuencia, no encuentro motivos para estimar que el traslado de la norma deba ser en mayor medida, pues las situaciones previstas y la no incluida son equivalentes, considerando el principio que las rige por igual (establecer un mecanismo de defensa contra las determinaciones de la responsable sobre la suspensión, con independencia de cuál de las partes resienta el perjuicio), de ahí que a mi juicio basta la analogía.

Voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 119/2018, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre del dos mil diecinueve.

En la contradicción de tesis al rubro citada, el problema jurídico a dilucidar consistió en determinar si procede el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo,¹ en contra del acuerdo emitido por la autoridad responsable en amparo directo, mediante el cual determina no acordar de conformidad la solicitud del tercero interesado de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado y ejecutar la sentencia reclamada.

Dicha contradicción se sometió a consulta del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en una primera ocasión, proponiendo como jurisprudencia la de rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN II, INCISO B) DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO EN CONTRA DEL ACUERDO EMITIDO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN

¹ "Artículo 97. El recurso de queja procede: ...

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos: ...

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes; ..."



AMPARO DIRECTO, MEDIANTE EL CUAL DETERMINA NO ACORDAR DE CONFORMIDAD LA SOLICITUD DEL TERCERO INTERESADO DE DEJAR SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y SE ORDENE EJECUTAR."

Sin embargo, en sesión pública de ocho de octubre de dos mil diecinueve, se discutió el asunto y por mayoría de cinco votos² se determinó desechar la consulta y returnarse a un Ministro de la mayoría, quien propuso al Pleno –en sentido contrario al proyecto presentado inicialmente–, que en amparo directo sí procede el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, contra el acuerdo de la autoridad responsable que niega dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado para proceder a su ejecución.

Para arribar a tal conclusión, en la contradicción se señala que en el numeral 97, fracción II, de la ley de la materia, está previsto el recurso de queja en amparo directo contra actos de la autoridad responsable cuando omita tramitar la demanda o lo haga indebidamente, cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, la conceda o la niegue, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes, entre otros supuestos.

En ese sentido, se explica que si bien el supuesto relativo a que la responsable se rehúse a dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado para proceder a su ejecución no encuadra en alguna de las hipótesis de procedencia del recurso de queja en amparo directo; no obstante, el sistema recursal en la Ley de Amparo debe interpretarse con cierto grado de flexibilidad, abriéndolo a nuevos escenarios de impugnación con el objeto de que exista un recurso idóneo frente a resoluciones adversas que afecten a una persona, todo ello a fin de maximizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo que de una interpretación sistemática de la ley, tomando en consideración que la intención del legislador fue que el recurso de queja en amparo directo sea procedente contra las decisiones que tome la responsable respecto a la suspensión, no sólo las enumeradas expresamente, sino todas aquellas que afecten los derechos de las partes.

Luego, el hecho de que en el numeral 97, fracción II, inciso b), de la ley, se enlisten los actos más comunes emitidos por la responsable en materia de suspensión del acto, no significa que no sea procedente para tutelar los derechos rela-

² De la entonces Ministra Luna Ramos y de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Aguilar Morales.



cionados con la suspensión, por lo que de una interpretación amplia, armónica y sistemática con el resto del ordenamiento, al contemplarse el recurso de queja para atacar los actos de la responsable dictados en amparo directo, entonces, no existe razón que justifique por qué sólo algunas decisiones de la autoridad relacionadas con la suspensión son recurribles y otras no lo son.

Así, con base en lo anterior, la mayoría del Pleno resolvió que si el recurso de queja previsto en dicha porción normativa procede para impugnar los actos de la responsable que han concedido la suspensión del acto y fijado fianza a la quejosa para garantizar los posibles daños y perjuicios que la suspensión pudiera originar, en particular, para que el tribunal revise si fue apegado a derecho el acuerdo de la responsable por el que rehúso la admisión de fianza o contrafianza, o cuando las admite y éstas no cumplen con los requisitos legales o son excesivas o insuficientes; por mayoría de razón, la queja es procedente para impugnar los acuerdos de la responsable en los que se niegue a dejar sin efectos la suspensión y ejecutar el acto reclamado.

Respetuosamente, **no comparto el sentido del proyecto**, por lo que acorde con la votación sostenida en la sesión pública de ocho de octubre de dos mil dieciocho, formulo el presente **voto particular** a efecto de expresar las razones de mi disenso.

En efecto, siendo consistente con el voto expresado en aquella ocasión, considero que es improcedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, contra del acuerdo emitido por la autoridad responsable en amparo directo, mediante el cual determina no acordar de conformidad la solicitud del tercero interesado de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado y ordenar su ejecución.

Ello, pues si bien respecto al derecho a una tutela judicial efectiva, esta Suprema Corte de Justicia³ ha expresado que es el derecho humano que toda persona tiene para acceder, de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, señalando que tal derecho no debe contener límites irracionales o requisitos impeditivos u obstaculizadores que sean innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

³ En la contradicción de tesis 256/2015.



Dentro de cuyo derecho humano se encuentra una de sus vertientes, que es el deber de los juzgadores de buscar la interpretación más favorable al ejercicio de la acción y, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a las personas, privilegiando el derecho a la tramitación de un proceso efectivo, el cual debe prolongarse durante todo el proceso, que incluso, encuentra aplicación también respecto de la interposición de medios de defensa, aunque su intensidad sea razonablemente matizada.

Lo cierto es que, en la fracción II, inciso b, del artículo 97 de la Ley de Amparo, se contemplan como supuestos de procedencia del recurso de queja, únicamente los siguientes:

- i. Cuando no se provea sobre la suspensión dentro del plazo legal;
- ii. Cuando se conceda o niegue ésta;
- iii. Se rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas;
- iv. Se admita las que no reúnen los requisitos o que puedan resultar excesivas o insuficientes.

Es decir, sólo procede el recurso en ciertos casos en relación con la suspensión en amparo directo.

En ese sentido, partiendo de tales premisas, considero que el recurso de queja en amparo directo sólo debe proceder limitativamente en contra de las resoluciones que dicte la responsable en los casos arriba señalados, por lo que si en el acuerdo materia de esta contradicción, se determinó no acordar la solicitud del tercero interesado de que se ordenara dejar sin efectos la suspensión del acto y se procediera a la ejecución de la sentencia, el cual no se ubica en alguno de los supuestos en los que procede el recurso, es claro que dicho medio de defensa no resulta procedente y debe desecharse.

Sin que puedan aplicarse analógica o extensivamente los supuestos contemplados en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo; pues si bien una vertiente al derecho a una tutela judicial efectiva apunta hacia el deber del juzgador de buscar siempre la interpretación más favorable y, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en favor del justiciable privilegiando la tramitación del proceso y dicha protección debe extenderse a los recursos; lo cierto es que si en el caso la porción normativa en estudio sólo prevé cuatro supuestos muy claros de procedencia del recurso



de queja en amparo directo, en los cuales no se establece que el recurso proceda contra un acto como el recurrido, entonces tal recurso es a todas luces improcedente.

Ello, pues siendo su literalidad clara, las hipótesis de procedencia del recurso no admiten interpretación alguna, por lo que no se puede hacer procedente un recurso que no lo es.

Sin que con ello se estime transgredido el principio *pro persona*, pues el derecho a un recurso efectivo no significa que en cualquier caso se deba resolver el fondo de la pretensión sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes.

De ahí que, conforme a lo anterior, considero que si la pretensión del recurrente es interponer un recurso de queja en amparo directo en contra de la determinación de la responsable de no acordar de conformidad su solicitud de dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado y ordenar su ejecución, cuyo supuesto no está expresamente previsto en la ley; entonces, es claro que la determinación de la responsable como auxiliar en la tramitación del amparo directo no admite recurso de queja, lo que a su vez impide que se pueda aplicar por analogía o extensivamente a las hipótesis del numeral 97, fracción II, inciso b), de la ley, pues en tal caso no se activa el deber del juzgador de buscar la interpretación más favorable para el justiciable, dada la claridad en la disposición y la pretensión de promover de una manera incompatible con las normas procesales respectivas, ya que, se insiste, no se puede hacer procedente un recurso que no lo es.

Consecuentemente, respetuoso de la posición asumida por la mayoría, **no comparto el sentido del proyecto**, pues dado los motivos apuntados, considero que el recurso de queja es improcedente cuando la pretensión del recurrente no está prevista en la ley o es contraria a las disposiciones legales, cuando éstas no prevén con claridad los supuestos de procedencia.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS





DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AL RESULTAR INAPLICABLES LAS NORMAS EN LOS PROCESOS LOCALES ORDINARIOS DE COAHUILA Y DEL ESTADO DE MÉXICO Y EL EXTRAORDINARIO FEDERAL DE UNA SENADURÍA POR TAMAULIPAS, NO EXISTE VIOLACIÓN DEL PRIMER ELEMENTO DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).



VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DEL SEGUNDO ELEMENTO DE LA VEDA ELECTORAL –LA NORMA DEBE SER APLICABLE EN EL PROCESO ELECTORAL CUYO INICIO ESTÁ PRÓXIMO– (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA FALTA DE CONVOCATORIA A UN PARLAMENTO ABIERTO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL TRATAMIENTO PRIVILEGIADO DE LA INICIATIVA RESPECTIVA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).



DE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. POTENCIAL INVALIDANTE DE HABERSE SOMETIDO A VOTACIÓN DOS DISPENSAS DE TRÁMITE POR URGENCIA SIN MOTIVACIÓN ALGUNA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. POTENCIAL INVALIDANTE DE NO HABERSE PUBLICADO EL DECRETO RESPECTIVO EN LA GACETA CORRESPONDIENTE O DISTRIBUIDO SU CONTENIDO CON LA OPORTUNIDAD SUFICIENTE ENTRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y EL PLENO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. POTENCIAL INVALIDANTE DE HABERSE APROBADO SIN CONOCIMIENTO REAL, CUALITATIVO Y DE FONDO DEL DECRETO RESPECTIVO, DEBIDO A LA EXTENSIÓN DE LA INICIATIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).



XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. POTENCIAL INVALIDANTE DE HABERSE MODIFICADO ARTÍCULOS INDEBIDAMENTE POR AMBAS CÁMARAS, AL HABERSE YA APROBADO EN SESIONES PREVIAS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. POTENCIAL INVALIDANTE DE HABERSE APROBADO SIN RESPETAR LAS REGLAS DE VOTACIÓN CORRESPONDIENTES NI HABER SESIONADO CONJUNTAMENTE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS ANTERIORES A LAS IMPUGNADAS AL DECLARARSE LA



INVALIDEZ DEL DECRETO QUE DA LUGAR A ÉSTAS Y, POR ENDE, SU EFECTO DEROGATORIO (REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS PREVIAS AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2023 Y SUS ACUMULADAS 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 Y 93/2023. PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DIPUTADOS Y SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL E INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 22 DE JUNIO DE 2023. MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a la legislación en materia electoral relacionadas principalmente con la estructura, la organización y los procedimientos del Instituto Nacional Electoral, así como con las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Varios



partidos políticos nacionales, diversos legisladores tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra de dichas modificaciones legales. Los accionantes adujeron violaciones constitucionales tanto en el procedimiento legislativo del decreto impugnado como en el contenido material de sus disposiciones.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11 y 12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tiene por impugnado el decreto en su totalidad.	12 a 20
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos.	20 y 21
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada.	21 a 30
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA		30 a 33
	V.1 Ausencia de conceptos de invalidez.	La causa de improcedencia se desestima.	
VI.	ESTUDIO DE FONDO		33 a 134
	VI.1 Violación a la veda electoral.	El decreto impugnado no vulnera la veda electoral.	34 a 46
	VI.2 Violaciones al procedimiento legislativo.	Se incurrió en violaciones graves al procedimiento legislativo que, en su conjunto, tienen potencial invalidante.	47 a 134
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez.	Se declara la invalidez del decreto impugnado en su totalidad.	134 y 135
	Otros lineamientos.	Se precisa que recuperan vigencia las disposiciones legales que regían antes de la entrada en vigor del decreto impugnado.	135 y 136
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión.	136 y 137



	Notificaciones.	Se ordena notificar la sentencia a las partes, así como al Instituto Nacional Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía General de la República.	137
VIII.	DECISIÓN	Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas; se declara la invalidez del decreto, y ordena su publicación.	137 y 138

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como por integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el Partido Revolucionario Institucional y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

En el presente fallo se analiza si las reformas a través de las cuales el Congreso de la Unión modificó la estructura, organización y funcionamiento del Instituto Nacional Electoral, así como las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vulneraron la prohibición constitucional de reformar leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio de un proceso electoral. Asimismo, se determina si durante la aprobación de tales reformas se incurrió en violaciones graves a los principios constitucionales que rigen los procedimientos legislativos.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Emisión de la norma general impugnada.** El dos de marzo de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral* (en lo sucesivo "el decreto").¹ A través de este instrumento se reformaron, adicionaron y/o derogaron cerca de cuatrocientos cincuenta preceptos de la legislación nacional en materia electoral. En esencia, el decreto modificó la estructura, la organización, los procedimientos y las facultades del Instituto Nacional Electoral, así como varios procedimientos y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. **Promoción de las acciones de inconstitucionalidad.** Inconformes con el procedimiento que dio origen al decreto y/o con su contenido, entre los días tres y treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés cinco partidos políticos, dos minorías parlamentarias y un órgano constitucional autónomo promovieron las siguientes ocho acciones de inconstitucionalidad.

2.1 **Movimiento Ciudadano.** El tres de marzo de dos mil veintitrés el partido político nacional Movimiento Ciudadano impugnó la totalidad del decreto² y el treinta y uno de marzo siguiente amplió sus conceptos de invalidez.³ Por un lado, adujo que las modificaciones a la legislación electoral no habían respetado la veda legislativa prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

¹ Véase el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.", *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición de mes: 2, jueves dos de marzo de dos mil veintitrés, págs. 2 a 118, disponible en el vínculo https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0.

² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2 a 181 (demanda del partido político Movimiento Ciudadano).

³ Véase *ibíd.*, fojas 1627 a 1664 (escrito de ampliación de demanda del partido político Movimiento Ciudadano).



canos (en lo sucesivo "la Constitución Federal"), no habían sido debidamente consultadas con comunidades indígenas, afromexicanas o personas con discapacidad, ni habían cumplido tampoco con el procedimiento legislativo. Por otro lado, sostuvo que el contenido del decreto vulneraba los principios constitucionales de buen gasto público y división de poderes, la autonomía del Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales, el orden democrático mexicano y el principio de equidad en la contienda. Por último, alegó que las reformas vulneraban, entre otros derechos humanos, los derechos a la identidad y protección de datos personales, derechos político-electorales (votar, ser votado, asociación, afiliación e igualdad en el acceso a los cargos electivos), la libertad de expresión y el derecho a la tutela judicial efectiva.

2.2 Partido de la Revolución Democrática. El diez de marzo de dos mil veintitrés el partido de la Revolución Democrática impugnó el decreto en su totalidad.⁴ Adujo, primero, que en la aprobación de las reformas se había vulnerado el procedimiento legislativo. También afirmó que aquéllas eran regresivas en materia de derechos humanos y garantías procesales porque limitaban indebidamente las facultades de las autoridades electorales de reparar violaciones y revertían lo alcanzado en materia de paridad de género y acciones afirmativas. Por otra parte, planteó que las modificaciones introducían un diseño organizacional del Instituto Nacional Electoral distinto al previsto en la Constitución Federal y que ponía en peligro la capacidad de la autoridad para realizar su función de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas. Finalmente, alegó que vulneraban la autonomía presupuestaria del instituto, los derechos laborales de su personal, el principio de certeza, la regulación constitucional de propaganda gubernamental, fiscalización y reelección, el derecho de los partidos a acceder a financiamiento público y las facultades interpretativas, de control constitucional y jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.3 Partido político local HAGAMOS. El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés el partido político local del Estado de Jalisco denominado HAGAMOS impugnó algunas disposiciones del decreto.⁵ En su demanda adujo, en esencia,

⁴ Véase *ibíd.*, fojas 495 a 686 (demanda del Partido de la Revolución Democrática).

⁵ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 86/2023, fojas 1 a 42 (demanda del partido político local Hagamos).



que vulneraban los principios de certeza, legalidad y objetividad rectores de la función electoral, el principio de progresividad en acciones afirmativas, la equidad de la contienda y las atribuciones constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.4 Partido Acción Nacional. El treinta de marzo de dos mil veintitrés el Partido Acción Nacional impugnó la totalidad del decreto.⁶ En su demanda adujo, por una parte, que se había omitido indebidamente consultar sobre las reformas a pueblos y comunidades indígenas y otros grupos minoritarios, así como que se había incurrido en múltiples violaciones al procedimiento legislativo en ambas Cámaras, entre ellas no haber convocado a un ejercicio de parlamento abierto. Por otra parte, señaló que el contenido material del decreto trastocaba la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral y su estructura, el debido desarrollo de la jornada electoral, el sistema federal, el régimen sancionador en materia electoral y la integridad del Padrón Electoral. Finalmente, alegó que las reformas vulneraban el principio de paridad de género, la garantía judicial de los derechos político-electorales y el modelo de comunicación política previsto en la Constitución Federal.

2.5 Minoría de la Cámara de Diputados. El treinta de marzo de dos mil veintitrés ciento noventa y un diputados de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión impugnaron la totalidad del decreto.⁷ En su escrito adujeron, por un lado, que se había incurrido en diversas violaciones al procedimiento legislativo que impidieron una deliberación real entre las diferentes fuerzas políticas, que se había omitido consultar tanto a comunidades indígenas y afromexicanas como a personas con discapacidad, así como llevar a cabo ejercicios de parlamento abierto. Por otra parte, alegaron que las reformas vulneraban la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral y de los órganos públicos electorales locales, los principios de división de poderes, certeza, especialidad y trabajo técnico calificado del personal electoral, e incumplían con los deberes de motivación reforzada. Finalmente, señalaron que las reformas limitaban indebidamente las garantías del Servicio Profesional Electoral y la facultad reglamentaria

⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2577 a 2973 (demanda del Partido Acción Nacional).

⁷ Véase *ibíd.*, fojas 2980 a 3264 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados).



del Instituto Nacional Electoral, se alejaban de la organización prevista constitucionalmente para esa autoridad, vulneraban el derecho al voto de la ciudadanía, la equidad en la contienda, la garantía constitucional en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos, el modelo de comunicación política, el derecho a la tutela judicial efectiva en múltiples vertientes, la independencia judicial y los derechos a la protección de datos personales y a la identidad.

2.6 Minoría del Senado de la República. El treinta de marzo de dos mil veintitrés cincuenta senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión impugnaron la totalidad del decreto.⁸ Por una parte, alegaron que se había incurrido en múltiples violaciones al procedimiento legislativo y omitido realizar consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Por otra parte, adujeron que las reformas vulneraban los principios que sustentan el orden democrático, la autonomía tanto del Instituto Nacional Electoral como de los organismos públicos locales electorales, derechos político-electorales de la ciudadanía, derechos laborales de los servidores públicos que forman parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, derechos a la identidad y a la protección de datos personales, el régimen constitucional de financiamiento público de los partidos políticos, la equidad en la contienda y el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos. Finalmente, afirmaron que con las modificaciones al régimen de medios de impugnación en materia electoral se vulneraban el derecho de acceso a la justicia, el principio de progresividad de los derechos humanos y el derecho a la tutela judicial efectiva.

2.7 Partido Revolucionario Institucional. El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés el Partido Revolucionario Institucional impugnó la totalidad del decreto.⁹ Adujo, por una parte, que había sido expedido sin cumplir con las normas de procedimiento legislativo, por lo que se evitó indebidamente la deliberación pública y la participación de las minorías. Por otra parte, señaló que las reformas vulneraban los principios fundamentales que rigen la materia electoral, el principio de progresividad en materia de protección a las mujeres, a grupos vulnerables y de la diversidad sexual, el régimen constitucional en materia de

⁸ Véase *ibíd.*, fojas 3302 a 3667 (demanda de la minoría del Senado de la República).

⁹ Véase *ibíd.*, fojas 3703 a 3819 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos, el principio del federalismo y la garantía de no aplicación retroactiva de la ley.

2.8 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Finalmente, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés el órgano constitucional garante en materia de transparencia promovió acción de inconstitucionalidad en contra de algunas disposiciones del decreto.¹⁰ Adujo que las reformas que ordenaban flujo de información entre la autoridad electoral y los partidos políticos, las que reubicaban los Módulos de Atención Ciudadana, las que permitían el registro en el Padrón Electoral con matrícula consular o pasaporte y las que impedían sancionar a los partidos políticos por indebido tratamiento de datos personales vulneraban, todas ellas, los derechos a la identidad, a la privacidad y a la protección de datos personales previstos en los artículos 6o. y 16 constitucionales.

3. Trámite. El siete de marzo de dos mil veintitrés la Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político Movimiento Ciudadano, registrarlo con el número **71/2023** y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento correspondiente.¹¹ Los días dieciséis de marzo, tres y cuatro de abril, todos de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta acordó formar y registrar los expedientes restantes, respectivamente, bajo los números **75/2023, 86/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023**, turnarlos por conexidad al Ministro instructor en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumularlos a dicho expediente, pues en todos ellos se imponía la misma norma de carácter general.¹²

4. Admisión de las demandas. El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023, dio vista al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para

¹⁰ Véase *ibíd.*, fojas 3879 a 3929 (demanda del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).

¹¹ Véase *ibíd.*, foja 491 (acuerdo de turno).

¹² Véase *ibíd.*, fojas 689, 2573, 2976, 3297 a 3299, 3699 y 3700, 3872 a 3874 y 3931 y 3932 (acuerdos de turno).



que rindieran sus informes dentro del plazo de seis días naturales y les requirió para que con ellos enviaran, respectivamente, copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y el ejemplar del Diario Oficial de la Federación en que constara su publicación. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de la instrucción hiciera las manifestaciones que le correspondieran. Por otra parte, solicitó al Instituto Nacional Electoral diversa documentación relacionada con los partidos políticos promoventes y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión respecto de ambas acciones de inconstitucionalidad. Por último, requirió al Instituto Nacional Electoral para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral a nivel federal.¹³

5. Por otra parte, el cuatro de mayo de dos mil veintitrés el Ministro instructor desechó por notoria y manifiesta improcedencia la **acción de inconstitucionalidad 86/2023**, pues estimó que el partido político local HAGAMOS carecía de legitimación para impugnar en esta vía normas generales expedidas por el Congreso de la Unión, y ordenó su desglose del expediente. En cambio, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad restantes y la ampliación de demanda del partido político Movimiento Ciudadano. Por ende, dio vista con los respectivos escritos al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para que rindieran sus informes dentro del plazo de seis días naturales y a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de la instrucción hiciera las manifestaciones que le correspondieran. Por otra parte, solicitó al Instituto Nacional Electoral diversa documentación relacionada con los partidos políticos promoventes y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión respecto del resto de las acciones de inconstitucionalidad admitidas en el acuerdo.¹⁴

6. **Desahogo de requerimientos por la autoridad electoral.** Los días treinta de marzo y nueve de mayo de dos mil veintitrés el Instituto Nacional Electoral desahogó los requerimientos que le hizo el Ministro instructor.¹⁵ En relación con

¹³ Véase ibíd., fojas 997 a 1005 (acuerdo admisorio).

¹⁴ Véase ibíd., fojas 4240 a 4260 (acuerdo de desechamiento y admisorio).

¹⁵ Véase ibíd., fojas 1410 y 1411, 4434 y 4435 (oficios 4603/2023 y 6615/2023, respectivamente).



el inicio del proceso electoral a nivel federal esa autoridad indicó que, si bien en términos del decreto impugnado aquél se encontraba previsto para la tercera semana de noviembre de dos mil veintitrés, a raíz de la suspensión dictada en la **controversia constitucional 261/2023**, el proceso electoral federal comenzaría la primera semana de septiembre de dos mil veintitrés.

7. Informes del Congreso de la Unión. Los días cuatro y cinco de abril de dos mil veintitrés el Congreso de la Unión rindió sus primeros informes a través de los presidentes de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y remitió los antecedentes legislativos que le fueron requeridos.¹⁶ El quince de mayo siguiente rindió los informes restantes a través de los mismos funcionarios.¹⁷ En todos sus informes el Congreso de la Unión sostuvo la constitucionalidad del decreto impugnado.

8. Informes del Ejecutivo Federal. Los días cinco de abril y quince de mayo de dos mil veintitrés el Ejecutivo Federal, a través de su consejera jurídica, rindió sus informes en el sentido de sostener la improcedencia de todas las acciones admitidas, así como la constitucionalidad del decreto impugnado, y remitió el ejemplar del Diario Oficial de la Federación que le fue requerido.¹⁸

9. Opiniones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los días ocho de abril y quince de mayo de dos mil veintitrés, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su presidente, remitió las opiniones relativas a las demandas de acción de inconstitucionalidad que le había solicitado el Ministro instructor.¹⁹ Mientras que en ellas no hubo pronunciamiento sobre los planteamientos relacionados con violaciones al procedimiento legislativo por considerarlos ajenos a la materia electoral, la Sala Superior se pronunció por la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del decreto.²⁰

¹⁶ Véase *ibíd.*, fojas 2002 a 2014 (Cámara de Diputados) y 2022 a 2177 (Senado de la República).

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 4681 a 4693 (Cámara de Diputados) y 4761 a 5209 (Senado de la República).

¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 2185 a 2245 (acciones 71/2023 y 75/2023) y 4704 a 4759 (acciones restantes).

¹⁹ Véase *ibíd.*, fojas 2312 a 2378 (opinión SUP-OP-4/2023) y 5219 a 5285 (opinión SUP-OP-7/2023).

²⁰ Concretamente, la Sala Superior se pronunció por la inconstitucionalidad de los artículos 3, párrafo primero, incisos a) y b), 135, párrafo 1, 209, párrafo 1, 229, numerales 3 y 4, 272 quinquies, párrafo 3,



10. **Amicus curiae.** Entre los días siete de marzo y veintidós de mayo de dos mil veintitrés se recibieron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación numerosos escritos presentados por diversas personas, organizaciones y grupos en calidad de "amigos de la corte".²¹ El Ministro instructor ordenó que todos ellos se agregaran al expediente para que obraran en autos y, en su caso, se tuvieran en cuenta para el análisis de fondo.²²

11. **Alegatos.** El veintinueve de mayo de dos mil veintitrés el Ministro instructor puso los autos a vista a las partes para que en el plazo de dos días naturales a partir de que les fuera notificado el acuerdo formularan por escrito sus alegatos.²³ Los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional y las autoridades responsables presentaron escritos de alegatos.²⁴

12. **Manifestaciones del fiscal general de la República.** En el presente asunto la representación social no realizó manifestación alguna.

13. **Cierre de instrucción.** El doce de junio de dos mil veintitrés el Ministro instructor consideró que el expediente estaba debidamente integrado y cerró la instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.²⁵

331, párrafos 3, inciso a), y 4, 333, párrafo 1, 339, párrafo segundo, 449, párrafos 1, incisos c), d) y e), y 2, y 456, párrafo 1, incisos c), fracción III, y d), fracciones III, IV y V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 23, párrafo 1, inciso d), párrafos tercero y octavo, 25, párrafo 1, inciso d), párrafo segundo, 42, numeral 1, y 59, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, así como del artículo decimoséptimo transitorio del decreto. Véase *ibíd.*, 2377 y 5281, respectivamente.

²¹ Se recibieron escritos de: un miembro del Servicio Profesional Electoral; Jorge Álvarez Máyne; diversos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad y discriminación; secretarías del Partido de la Revolución Democrática; diversos ciudadanos; diversos mexicanos residentes en el extranjero; profesores-investigadores nacionales y extranjeros; diputados locales; organizaciones de la sociedad civil; Participando por México, A.C., y el Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.

²² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 997 a 1005, 4240 a 4260, 4677 a 4679 y 5542 a 5547 (acuerdos de trámite).

²³ Véase *ibíd.*, fojas 5542 a 5547 (acuerdo de trámite).

²⁴ Véase *ibíd.*, fojas 4677 a 4679 (acuerdo de trámite) y 5905 (acuerdo de cierre de instrucción).

²⁵ Véase *ibíd.*, foja 5905 (acuerdo de cierre de instrucción).



I. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal;²⁶ 1o. de la ley reglamentaria,²⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁸ toda vez que los promoventes plantean la posible contradicción entre una disposición de carácter general emitida por el Congreso de la Unión y la Constitución Federal.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. De la lectura integral de las demandas y la ampliación de una de ellas se desprende que los accionantes impugnan la totalidad del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políti-*

²⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

²⁷ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

²⁸ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



cos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

17. Específicamente en relación con la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, se impugnan las **reformas** al numeral 4 del artículo 1; incisos b) y d), numeral 1 del artículo 2; incisos a), b), d bis) y j), numeral 1 del artículo 3; numeral 4 del artículo 7; inciso b), numeral 1 del artículo 9; incisos e) y f), numeral 1 del artículo 10; numeral 1 del artículo 11; numeral 2 del artículo 14; numeral 3 del artículo 15; numeral 1 del artículo 25; numeral 1 del artículo 27; inciso c), numeral 2 del artículo 28; numeral 3 del artículo 30; numerales 2, 4 y 5 del artículo 31; numeral 1 del artículo 32; numeral 1 del artículo 33; incisos a) y b), numeral 1 del artículo 33; numeral 4 del artículo 36; inciso i), párrafo primero del numeral 1 y numeral 3 del artículo 38; numeral 6 del artículo 39; numeral 2 del artículo 40; numeral 2 del artículo 41; numerales 2, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del artículo 42; numeral 2 del artículo 43; incisos a), d), e), f), h), k), l), ñ), p), r), s), u), w), x), z), bb), dd), gg) y jj), numeral 1 del artículo 44; incisos e), l) y ñ), numeral 1 del artículo 45; incisos d) y n), párrafo primero del numeral 1 del artículo 46; numerales 1 y 2 del artículo 47; incisos a), b), e), g) y o), párrafo primero del numeral 1 del artículo 48; numeral 1 del artículo 49; numeral 1 del artículo 50; incisos f), m), ñ), r), v) y w), párrafo primero del numeral 1 del artículo 51; numerales 1 y 2 del artículo 52; incisos a), i), j), k), m) y ñ), numeral 1 del artículo 54; incisos c), e), h), m), ñ) y o), numeral 1 del artículo 55; incisos a), b), d), g), h) e i), párrafo primero del numeral 1 del artículo 56; inciso c), párrafo primero del numeral 1 del artículo 57; incisos a) y n), párrafo primero del numeral 1 del artículo 58; incisos a), c) e i), párrafo primero, numeral 1 del artículo 59; numerales 1 y 2 del artículo 61; numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 62; incisos a) y e), párrafo primero del numeral 1 del artículo 63; incisos a), e) y f), párrafo primero del numeral 1 y numeral 2 del artículo 64; numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 65; inciso a) del numeral 1 y numeral 4 del artículo 66; numerales 1, 2 y 4 del artículo 67; incisos c), g) y l), párrafo primero del numeral 1 del artículo 68; párrafo primero del numeral 1 del artículo 70; inciso b) del numeral 1 e inciso 2 del artículo 71; párrafo primero del numeral 1 del artículo 72; párrafo primero del numeral 1 del artículo 73; artículo 74; numeral 1 del artículo 75; numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 76; numerales 1, 2 y 4 del artículo 77; numerales 1 y 4 del artículo 78; incisos f), h) y l), numeral 1 del artículo 79; incisos a), c) y g), párrafo primero del numeral 1, nu-



meral 3 del artículo 80; numerales 3, 4 y 5 del artículo 82; incisos a), f) y h), numeral 1 del artículo 83; incisos d) y e), numeral 1 del artículo 84; incisos a), h) e i), numeral 1 del artículo 85; incisos a) y d), numeral 1 del artículo 86; numeral 1 del artículo 90; numeral 2 del artículo 91; numeral 1 del artículo 95; numeral 3 del artículo 98; incisos a) y j), numeral 2 del artículo 100; incisos b) y c), numeral 1 del artículo 101; incisos f) y g), numeral 2 del artículo 102; numerales 1, 2 y 4 del artículo 103; incisos n) y q), numeral 1 del artículo 104; numeral 1 del artículo 116; incisos h), i) y j), numeral 1 del artículo 117; numerales 1 y 2 del artículo 119; numerales 5, 6, 7, 10 y 12 del artículo 121; numeral 2 del artículo 124; numerales 1 y 4 del artículo 125; numerales 1 y 4 del artículo 126; numeral 2 del artículo 131; numerales 1 y 2 del artículo 135; numerales 2, 4 y 8 del artículo 136; incisos b) y c), párrafo primero del numeral 1 del artículo 143; numeral 1 del artículo 144; numeral 1 del artículo 145; numeral 1 del artículo 148; numeral del artículo 149; numerales 1, 3 y 4 del artículo 150; numeral 3 del artículo 151; numerales 2, 4, 9 y 10 del artículo 155; numerales 1, 2 y 3 del artículo 157; numerales 1 y 5 del artículo 158; incisos c), d), e) y f), numeral 1 del artículo 162; numerales 1 y 2 del artículo 163; numerales 2 y 5 del artículo 173; numeral 3 del artículo 176; numeral 3 del artículo 181; numerales 2, 3 y 4 del artículo 183; incisos a) y b), párrafo primero del numeral 1 y numerales 4 y 5 del artículo 184; numeral 1 del artículo 187; inciso e), numeral 1 del artículo 188; numeral 3 del artículo 190; inciso f), numeral 1 del artículo 191; incisos a), d), e), i), k) y ñ), numeral 1 y los numerales 2, 3 y 4 del artículo 192; inciso d), numeral 1 del artículo 194; numerales 2 y 3 del artículo 195; numerales 1, 2 y 3 del artículo 196; numeral 1 del artículo 197; numeral 1 del artículo 198; numeral 1 del artículo 199; numerales 1 y 2 del artículo 200; numeral 1 del artículo 209; numeral 2 del artículo 214; numeral 1 del artículo 216; inciso g), numeral 1 del artículo 217; numerales 4 y 5 del artículo 218; numerales 1 y 2 del artículo 220; numerales 1, 3 y 7 del artículo 225; inciso a), numeral 2 del artículo 226; numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 229; numeral 8 del artículo 239; fracción I, incisos a) y b) del numeral 4 del artículo 243; numeral 2 del artículo 247; inciso c), numeral 1 y numeral 4 del artículo 250; numeral 6 del artículo 253; incisos b), c), d), e), f), g) y h) del numeral 1 y numerales 2 y 3 del artículo 254; incisos a) y b), numeral 1 del artículo 256; numeral 1 del artículo 258; numeral 1 del artículo 259; inciso g), numeral 1 del artículo 260; inciso b), numeral 1 del artículo 261; numeral 1 del artículo 262; incisos f), g) y h) del numeral 1 y numerales 3 y 4 del artículo 264; numeral 2 del artículo 265; inciso a), numeral 2 del artículo 268; numerales 2, 3 y 4 del artículo 269; incisos a) y b)



del numeral 4, numerales 1, 6 y 7 del artículo 273; numeral 1 del artículo 277; inciso d), numeral 3, del artículo 280; numeral 2 del artículo 286; numeral 1 del artículo 287; numeral 3 del artículo 288; incisos b) y c) del numeral 2 del artículo 289; inciso f) del numeral 1, numeral 2 del artículo 290; numerales 1 y 4 del artículo 293; numerales 1 y 2 del artículo 294; incisos a), b) y c), numeral 1 del artículo 295; numeral 1 del artículo 296; numerales 1 y 2 del artículo 303; inciso c), numeral 1 del artículo 304; numeral 1 del artículo 305; inciso b), numeral 1 del artículo 307; numeral 1 del artículo 309; numerales 1 y 3 del artículo 310; incisos a), b) y c) del numeral 1, numerales 3, 4 y 6 del artículo 311; numeral 2 del artículo 327; numerales 1, 2 y 3 del artículo 329; incisos a) y b) del numeral 1 del artículo 330; numerales 1, 2, 3, inciso a), 4, 5 y 6 del artículo 331; incisos b) y c) del numeral 1 del artículo 332; numeral 1 del artículo 333; numeral 1 del artículo 334; numeral 3 del artículo 335; numerales 2, inciso a), 3 y 4 del artículo 336; numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 339; numerales 3 y 4 del artículo 340; numerales 1 y 2 del artículo 341; 342; numeral 1 del artículo 344; numerales 1, 2 y 3 del artículo 345; numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 346; incisos a) y e), numerales 1 y 2 del artículo 347; artículo 348; 349; numeral 1 del artículo 350; numerales 1, 2 y 3 del artículo 351; numeral 1 del artículo 352; numerales 1 y 2 del artículo 354; numerales 1 y 2 del artículo 355; numeral 1 del artículo 360; incisos b) y c), numeral 2 del artículo 368; numerales 1, 2 y 3 del artículo 371; numeral 2 del artículo 373; numeral 1 del artículo 377; subincisos ii) y iii), inciso d), numeral 1 del artículo 380; numeral 1 del artículo 387; subincisos ii) y iii), inciso f), numeral 1 del artículo 394; incisos b) y c), numeral 1 del artículo 401; numeral 2 del artículo 404; numeral 1 del artículo 416; numeral 1 del artículo 416; inciso c), numeral 1 del artículo 421; numeral 1 del artículo 425; numerales 1 y 2 del artículo 426; numeral 1 del artículo 428; numerales 1 y 2 del artículo 429; numeral 1 del artículo 430; numeral 1 del artículo 431; numerales 1, inciso f) y 2 del artículo 442; numeral 1, inciso d) del artículo 443; incisos c), d) y e), numeral 1 del artículo 449; numeral 1, incisos a), fracción II, b), fracción II, c), fracciones I y II, d), fracciones I y II, e), fracciones II, III y IV; f), fracción III, g), fracciones II y IV; h), fracción II, e i), fracción II del artículo 456; inciso a), numerales 1, 2 y 7 del artículo 458; incisos b) y c) numerales 1, 2, y 3 del artículo 459; numerales 1, 8 y 9 del artículo 461; numerales 1, 2, inciso f), 3, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 465; numerales 2, inciso c), 3, 4 y 5 del artículo 466; numeral 1 del artículo 467; numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 468; numerales 1, 2, 3, incisos a), b) y c) y 5, inciso d) del artículo 469; numerales 1 y 2 del artículo 470; numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 471; nume-



rales 1 y 3, incisos a), c) y d) del artículo 472; párrafos primero y tercero del numeral 1 del artículo 473; incisos a), b) y c) del numeral 1 y numerales 2 y 3 del artículo 474; numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 474 Bis; incisos d) y e), numeral 2 del artículo 476; numeral 1 del artículo 478; incisos q) y s) del numeral 1 del artículo 490, así como las denominaciones del libro primero y de su título único; del libro segundo y de sus títulos primero, segundo y tercero; del libro tercero; de las secciones cuarta y sexta del capítulo II del actual título primero del libro tercero; de los capítulos III y IV del actual título primero del libro tercero; de las secciones primera, segunda y tercera del actual capítulo III del actual título primero del libro tercero; de las secciones primera, segunda, tercera y cuarta del capítulo IV del actual título primero del libro tercero; del capítulo III del título segundo del libro tercero; del título tercero del libro tercero; del capítulo V del título primero del libro cuarto; de los capítulos II y V del título segundo del libro cuarto; del capítulo VI del título primero del libro quinto; del capítulo I del título cuarto del libro quinto; las **adiciones** de los incisos d ter), numeral 1 del artículo 3; numerales 3 y 4 del artículo 5; párrafo segundo, numeral 1 del artículo 6; numeral 6 del artículo 7; numeral 4 del artículo 11; 11 Bis; numeral 5 del artículo 31; numerales 2 y 3 y se recorre el numeral 2 para ser 4 del artículo 32; numeral 2 del artículo 35; párrafo segundo, numeral 4 del artículo 36; numerales 11, 12 y 13 del artículo 42; numeral 3 del artículo 43; incisos kk), ll), mm), nn), ññ) y oo) del numeral 1, del artículo 44; incisos p) y q), numeral 1 del artículo 48; numeral 2 del artículo 49; numerales 3 y 4 del artículo 52; inciso o), numeral 1 del artículo 54; incisos p), q), r), s) y t) al numeral 1 y el numeral 2 del artículo 55; incisos j), k), l), m), n) y ñ), numeral 1 del artículo 56; numeral 2 del artículo 57; incisos ñ) y o) del numeral 1 y el numeral 2 del artículo 58; 60 Bis; numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del artículo 61; numerales 5 y 6 del artículo 62; numeral 5 del artículo 72; 80 Bis; 80 Ter; 80 Quater; 80 Quinquies; inciso f), numeral 1 del artículo 84; inciso j), numeral 1 del artículo 85; numeral 4 del artículo 98; numerales 3, 4 y 5 del artículo 99; inciso h), numeral 2, del artículo 102; numeral 2 del artículo 141; numeral 4 del artículo 157; numerales 2, 3 y 4 del artículo 216; numeral 3 del artículo 220; numeral 4 del artículo 224; 250 Bis; numerales i) y j), numeral 1 del artículo 254; incisos a) y b), numeral 2 del artículo 262; numeral 5 del artículo 269; inciso c) numerales 4 y 8 del artículo 273; 284 Bis; 284 Ter; numeral 5 del artículo 288; numerales 7, 8 y 9 del artículo 331; numeral 4 del artículo 343; numeral 7 del artículo 346; numeral 2 del artículo 449; numerales 2, incisos a) y b), 3, numeral a), 4, 5 y 6 del artículo 459, así como el título primero con un capítulo



único al libro tercero, con los artículos 28 Bis y 28 Ter y el actual título primero se recorre para ser título primero Bis; el capítulo III Bis al actual título primero del libro tercero; la sección quinta al capítulo IV del actual título primero del libro tercero; el título sexto con cuatro capítulos y los artículos 125 Ter a 125 Septies; el capítulo VIII al título segundo del libro quinto, con sus artículos 272 Bis al 272 Sexies, y la **derogación** de los incisos a) y b), numeral 2 del artículo 28; numerales 2 y 4 del artículo 30; el inciso i) del actual numeral 2 del artículo 32; incisos a) y b), numeral 1 del artículo 33; incisos c) y d), numeral 1 del artículo 34; numerales 3 y 5 del artículo 42; incisos f), h) y k) numeral 1 del artículo 45; inciso e), numeral 1 del artículo 46; incisos c), d), f), h), i), j), k), l), m), n) y ñ) numeral 1 del artículo 48; incisos e), j), k), l), n), o), q) y t) numeral 1 y numerales 2 y 3 del artículo 51; 53, inciso f), numeral 1; artículo 57; inciso i), numeral 1 del artículo 58; incisos e), f) y g) numeral 1, del artículo 59; 60, inciso a), numeral 1 del artículo 71; numerales 2, 3 y 4 del artículo 72; inciso b), numeral 1 del artículo 162; numeral 2 del artículo 184; 189; 201; 202; 203; 204; 205; 206; inciso d), numeral 1 del artículo 261; 263; incisos b) y c), numeral 1 del artículo 269; inciso f), numeral 3 del artículo 303; numeral 2 del artículo 311; numeral 2 del artículo 334; numerales 1 y 2 del artículo 340; 422; numeral 1, incisos c), fracción III, d), fracciones III, IV y V del artículo 456.

18. En relación con la **Ley General de Partidos Políticos**, se impugnan las **reformas** al numeral 4 del artículo 1; inciso j) del numeral 1 del artículo 4; el numeral 2 al artículo 5; el inciso d) del numeral 1 del artículo 7; los numerales 1 y 2 al artículo 8; la fracción III y el párrafo primero del inciso c) del numeral 1 del artículo 9; el inciso c) del numeral 2 del artículo 10; el numeral 1 al artículo 11; la fracción I del inciso a) del numeral 1 del artículo 12; la fracción I del inciso b) y el párrafo primero del inciso a) del numeral 1 del artículo 13; los incisos b) y c) del numeral 1 del artículo 15; el párrafo primero del numeral 3 del artículo 17; el numeral 2 del artículo 21; el numeral 7 del artículo 22; los actuales párrafos segundo, tercero y quinto del inciso d) y los incisos c) y f) del numeral 1 del artículo 23; los incisos d), h), k) y l) del numeral 1 del artículo 25; el inciso d) del numeral 1 del artículo 26; los incisos e) y k) del numeral 1 del artículo 30; los incisos a), e) y f) del numeral 2 del artículo 34; el numeral 2 del artículo 36; el numeral 1 del artículo 42; la fracción I del inciso a) y la fracción II del inciso c) ambos del numeral 1 del artículo 51; el numeral 1 del artículo 52; los incisos b) y c) del numeral 1 del artículo 54; el numeral 4 del artículo 56; el numeral 1 del artículo 58; el



numeral 2 del artículo 60; el inciso b) del numeral 1 del artículo 63; los numerales 1, 3, 4 y 5 del artículo 64; los incisos a) y b) del numeral 1 del artículo 67; el numeral 1 del artículo 69; el inciso e) del numeral 1 del artículo 70; la fracción IV del inciso a) del numeral 1 del artículo 78; la fracción III del inciso b) del numeral 1 del artículo 79; fracción I del inciso a), fracciones I, II, III y V del inciso b), fracciones I, II, III y IV del inciso c) y fracciones I, II, IV y V del inciso d) del numeral 1 del artículo 80; el párrafo primero del numeral 1 del artículo 81; inciso a) del numeral 1 del artículo 82; el numeral 5 del artículo 85; el numeral 2 del artículo 87; numeral 3 del artículo 88; el numeral 1 del artículo 92; el numeral 4 del artículo 93; los incisos b) y c) del numeral 1 del artículo 94; el numeral 1 del artículo 95; el párrafo primero del inciso d) del numeral 1 del artículo 97, así como la denominación del capítulo II del título séptimo; las **adiciones** de un numeral 5 al artículo 1; dos párrafos al numeral 6 del artículo 3; el numeral 3 al artículo 5; un segundo párrafo al numeral 2 del artículo 8; la fracción IV al inciso c) del numeral 1 del artículo 9; un segundo párrafo al inciso c) del numeral 2 del artículo 10; los párrafos segundo y tercero al numeral 1 del artículo 11; los numerales 3 y 4 al artículo 18; un párrafo tercero al inciso d) del numeral 1 del artículo 23, recorriéndose los párrafos tercero, cuarto y quinto para ser los párrafos cuarto, quinto y sexto, respectivamente y los párrafos séptimo, octavo y noveno; el párrafo segundo al inciso d), el segundo párrafo al inciso l) del numeral 1 y los numerales 2, 3 y 4 al artículo 25; los incisos g) y h) al numeral 2 del artículo 34; un inciso i) al numeral 1 del artículo 39, recorriéndose en su orden los subsiguientes; un numeral 2 al artículo 44; un párrafo segundo al numeral 1 del artículo 52; un numeral 3 al artículo 58; un numeral 2 al artículo 59; un segundo, tercer y cuarto párrafos al inciso d) del artículo 60; un numeral 3 al artículo 68 y un segundo párrafo al numeral 3 del artículo 88; y la **derogación** de las fracciones I y II del inciso c) del numeral 1 del artículo 9, y el artículo 71.

19. En relación con la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, se impugnan las **reformas** al párrafo primero del artículo 165; los incisos b), c), g) y h) de la fracción III y la fracción V del artículo 166; los incisos a), b), c), d), e), g) de la fracción I del artículo 169 y se recorre en su orden; los párrafos primero y segundo al artículo 173; el párrafo primero y sus fracciones I, II y III párrafo primero, IV, párrafo primero y sus incisos a), b), c) y d), párrafos tercero y último del artículo 176 y el artículo 217; las **adiciones** de un segundo párrafo al artículo 165, recorriéndose en su orden el siguiente; un párrafo segundo y ter-



cero a la fracción V del artículo 166; un párrafo octavo al artículo 167; un inciso f) a la fracción I del artículo 169; un párrafo cuarto al artículo 171; un párrafo quinto al artículo 173; 176, párrafos primero, fracción IV, incisos b), párrafo segundo y e), tercero, incisos a) y b), y cuarto; un párrafo segundo al artículo 217 y un párrafo segundo al artículo 218 y la **derogación** de la fracción II del artículo 169.

20. En relación con la **Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral**, se impugna la expedición de la totalidad de la legislación.

21. Finalmente, en relación con el **régimen transitorio** del decreto, se impugnan todos sus artículos, es decir, del artículo primero al trigésimo transitorio.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

III. OPORTUNIDAD

23. De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria,²⁹ el plazo para ejercer una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada fue publicada en el medio oficial correspondiente. Ese mismo precepto dispone, además, que en materia electoral todos los días son hábiles para efectos del cómputo de los plazos. Dado que el decreto impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés, el plazo señalado inició el tres de marzo siguiente y venció el uno de abril de dos mil veintitrés.

24. Las demandas admitidas por el Ministro instructor se presentaron los días tres (71/2023), diez (75/2023), treinta (89/2023, 90/2023 y 91/2023) y treinta y uno (92/2023 y 93/2023) de marzo de dos mil veintitrés, y el escrito de amplia-

²⁹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



ción de demanda del partido político Movimiento Ciudadano fue presentado el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés (71/2023). Resulta evidente, por ende, que tanto las acciones de inconstitucionalidad como el escrito de ampliación de demanda de la primera de ellas se promovieron de manera **oportuna**.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

IV. LEGITIMACIÓN

26. Corresponde ahora analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada. Por cuestión de claridad en la exposición, el estudio se realizará de acuerdo con el tipo de accionante. Primero se analizará la legitimación de los partidos políticos nacionales (**IV.1**), después la de las dos minorías parlamentarias (**IV.2**) y, finalmente, la del órgano constitucional autónomo en materia de transparencia (**IV.3**).

IV.1 Partidos políticos nacionales

27. Por un lado, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal dispone que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral cuentan con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, siempre que lo hagan por conducto de sus dirigencias nacionales.³⁰ A su vez, en términos de los artículos 11 y 59 de la ley reglamentaria,³¹ dichos órganos deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En el presente asunto los partidos Movimiento Ciudadano, de la Re-

³⁰ Véase *supra* nota 26.

³¹ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

"**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



volución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional cumplen con los requisitos de legitimación, pues son todos partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, comparecen por conducto de sus dirigencias nacionales y controvierten leyes en materia electoral³² expedidas por el Congreso de la Unión.

27.1 La demanda presentada por el partido político Movimiento Ciudadano fue suscrita por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscilla Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa y Tabita Ortiz Hernández, en su calidad de integrantes de la Comisión Operativa Nacional, es decir, del órgano que ostenta la representación política y legal de la dirección nacional de dicho instituto político en términos del artículo 20, párrafo 2, inciso a), de sus Estatutos.³³ Acreditan su personería con copia certificada de la integración de la Comisión Operativa Nacional del partido, expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.³⁴

27.2 La demanda presentada por el Partido de la Revolución Democrática fue suscrita por Jesús Zambrano Grijalva en su calidad de presidente de la dirección nacional ejecutiva de conformidad con el artículo 39 del Estatuto de dicho instituto político.³⁵ Acredita su personería con copia certificada de su re-

³² Véase la jurisprudencia P./J. 25/99 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 255, con número de registro digital: 194155.

³³ **"Artículo 20. De la Comisión Operativa Nacional.**

"...

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9, de los estatutos."

³⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, foja 182.

³⁵ **"Artículo 39.** Son funciones de la Dirección Nacional las siguientes:

"...

"VI. Administrar los recursos del partido a nivel nacional y difundir de manera periódica y pública el estado que guardan dichos recursos, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Transparencia del Partido, representar legalmente de manera colegiada al partido y designar apoderados de tal representación; ..."



gistro como presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática, expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.³⁶

27.3 La demanda presentada por el Partido Acción Nacional fue suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, de conformidad con los artículos 53, inciso a), y 57, inciso a), de los Estatutos Generales de ese instituto político.³⁷ Acredita su personería con copia certificada de la integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.³⁸

27.4 Finalmente, la demanda presentada por el Partido Revolucionario Institucional fue suscrita por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, de conformidad con el artículo 89, fracción XIII, de los Estatutos de dicho instituto político.³⁹ Acredita su personería

³⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 687 y 688.

³⁷ **Artículo 53.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; ..."

Artículo 57. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes: a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

³⁸ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, foja 2974.

³⁹ **Artículo 89.** La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

"...

"XIII. Representar al Partido ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, incluyendo las facultades especiales, que conforme a



con copia certificada de la integración de la dirigencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.⁴⁰

IV.2 Minorías parlamentarias

28. Por otro lado, mientras que el inciso a) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales, el inciso b) de ese mismo precepto constitucional prevé que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado de la República se encuentra legitimado para promover tal medio de impugnación en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.⁴¹ A su vez, en términos del artículo 62 de la ley reglamentaria,⁴² la demanda debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. Toda vez que en el presente

la ley, requieran cláusula especial, con la única limitación de que, para enajenar o gravar inmuebles del Partido, requerirá del acuerdo expreso del Consejo Político Nacional, pudiendo sustituir el mandato, en todo o en parte. Podrá, asimismo, otorgar mandatos especiales y revocar los que se hubieren otorgado y determinar las sustituciones teniendo facultades para celebrar convenios y firmar títulos y obligaciones de crédito, en los términos del artículo 9o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; ..."

⁴⁰ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, foja 3822.

⁴¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."

⁴² **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ..."



asunto más de un tercio de los integrantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión impugnan leyes federales, se surten todos los requisitos de legitimación.

28.1 Por una parte, la demanda de la minoría de la Cámara de Diputados se encuentra firmada por ciento noventa y un diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.⁴³ Acreditan formar parte de ese órgano

⁴³ Suscriben la demanda los siguientes diputados: 1. Jorge Romero Herrera, 2. Vicente Javier Verástegui Ostos, 3. Anuar Roberto Azar Figueroa, 4. María Elena Pérez-Jaén Zermeño, 5. Joanna Alejandra Felipe Torres, 6. Xavier Azuara Zúñiga, 7. Jesús Fernando Morales Flores, 8. Annia Sarahí Gómez Cárdenas, 9. Héctor Saúl Téllez Hernández, 10. Rommel Aghmed Pacheco Marrufo, 11. Patricia Terrazas Baca, 12. Eliseo Comepeán Fernández, 13. Anabey García Velasco, 14. Carlos Humberto Quintana Martínez, 15. Jorge Ernesto Inzunza Armas, 16. Javier González Zepeda, 17. María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, 18. Ricardo Villarreal García, 19. Ana María Balderas Trejo, 20. Éctor Jaime Ramírez Barba, 21. Nora Elva Oranday Aguirre, 22. Erika de los Ángeles Díaz Villalón, 23. Carlos Alberto Valenzuela González, 24. José Elías Lixa Abimerhi, 25. Paulina Aguado Romero, 26. Mario Gerardo Riestra Piña, 27. Mariana Mancillas Cabrera, 28. Ana María Esquivel Arzona, 29. Sonia Rocha Acosta, 30. Agustín Robles Montenegro, 31. Mónica Becerra Moreno, 32. Héctor Israel Castillo Olivares, 33. Víctor Manuel Pérez Díaz, 34. José Luis Báez Guerrero, 35. Felipe Fernando Macías Olvera, 36. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, 37. Lizbeth Mata Lozano, 38. Jorge Triana Tena, 39. Claudia Gabriela Olvera Higuera, 40. Ana Teresa Aranda Orozco, 41. Mariela López Sosa, 42. Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra, 43. Sonia Murillo Manríquez, 44. Diana María Teresa Lara Carreón, 45. Yesenia Galarza Castro, 46. José Antonio García García, 47. Berenice Juárez Navarrete, 48. Noemí Berenice Luna Ayala, 49. Miguel Ángel Varela Pinedo, 50. Óscar de Jesús Almaraz Smer, 51. Gustavo Macías Zambrano, 52. Enrique Godínez del Río, 53. Rodrigo Sánchez Zepeda, 54. José Antonio Zapata Meraz, 55. María Teresa Castell de Oro Palacios, 56. Carolina Beauregard Martínez, 57. Saraí Núñez Cerón, 58. Leticia Zepeda Martínez, 59. Gabriel Ricardo Quadri de la Torre, 60. Carlos Madrazo Limón, 61. Ignacio Loyola Vera, 62. Daniela Soraya Álvarez Hernández, 63. Rocío Esmeralda Reza Gallegos, 64. Julia Licet Jiménez Angulo, 65. Riult Rivera Gutiérrez, 66. Itzel Josefina Balderas Hernández, 67. Carmen Rocío González Alonso, 68. Guillermo Octavio Huerta Ling, 69. Paulo Gonzalo Martínez López, 70. Gerardo Peña Flores, 71. María Josefina Gamboa Torales, 72. Ana Laura Sánchez Velázquez, 73. Ali Sayuri Núñez Meneses, 74. Desiderio Tinajero Robles, 75. Miguel Ángel Monraz Ibarra, 76. Wendy Maricela Cordero González, 77. Jorge Arturo Espadas Galván, 78. Marco Humberto Aguilar Coronado, 79. Karen Michel González Márquez, 80. María del Carmen Escudero Fabre, 81. José Salvador Tovar Vargas, 82. Roberto Valenzuela Corral, 83. Karla Verónica González Cruz, 84. Juan Carlos Maturino Manzanera, 85. Francisco Javier Castellón Garza, 86. Genoveva Huerta Villegas, 87. Román Cifuentes Negrete, 88. Ana Laura Valenzuela Sánchez, 89. Marco Antonio Almendariz Puppo, 90. Gina Gardina Campuzano González, 91. Wendy González Urrutia, 92. Laura Patricia Contreras Duarte, 93. Sergio Enrique Chalé Cauch, 94. Marcia Solórzano Gallego, 95. Paulina Rubio Fernández, 96. Kathia María Bolio Pinelo, 97. Lilia Caritina Olvera Coronel, 98. Berenice Montes Estrada, 99. Martha Estela Romo Cuéllar, 100. Pedro



legislativo con las certificaciones de los registros de los diputados federales integrantes de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional, expedidas por la secretaria general de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁴⁴

Garza Treviño, 101. Noel Mata Atilano, 102. Salvador Alcántar Ortega, 103. Esther Mandujano Tinajero, 104. Luis Alberto Mendoza Acevedo, 105. Santiago Torreblanca Engell, 106. Pedro Salgado Almaguer, 107. Rosa María González Azcárraga, 108. Armando Tejeda Cid, 109. Mariana Gómez del Campo Gurza, 110. Juan Carlos Romero Hicks, 111. Cecilia Anunciación Patrón Laviada, 112. Iván Arturo Rodríguez Rivera, 113. Krishna Karina Romero Velázquez, 114. Fernando Torres Graciano, 115. José Francisco Yunes Zorrilla, 116. Marco Antonio Mendoza Bustamante, 117. Mariana Erandi Nassar Piñeyro, 118. Nérida Ivonne Sabrina Díaz Tejeda, 119. Juan Francisco Espinoza Eguía, 120. Eufrosina Cruz Mendoza, 121. Ma. de Jesús Aguirre Maldonado, 122. Ismael Alfredo Hernández Deras, 123. Rodrigo Fuentes Ávila, 124. Sue Ellen Bernal Bolnik, 125. Augusto Gómez Villanueva, 126. José Luis Garza Ochoa, 127. María José Sánchez Escobedo, 128. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, 129. Carlos Iriarte Mercado, 130. Sayonara Vargas Rodríguez, 131. Xavier González Zirió, 132. Norma Angélica Aceves García, 133. Cynthia Iliana López Castro, 134. Ildefonso Guajardo Villareal, 135. Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, 136. Montserrat Alicia Arcos Velázquez, 137. Marcela Guerra Castillo, 138. Eduardo Enrique Murat Hinojosa, 139. Miguel Sámano Peralta, 140. Javier Casique Zárate, 141. María Guadalupe Alcántara Rojas, 142. Johana Montserrat Hernández Pérez, 143. Brasil Alberto Acosta Peña, 144. Hiram Hernández Zetina, 145. Maribel Guadalupe Villaseñor Dávila, 146. María Elena Serrano Maldonado, 147. Jazmín Jaimes Albarrán, 148. Ana Lilia Herrera Anzaldo, 149. Alan Castellanos Ramírez, 150. Reynel Rodríguez Muñoz, 151. José Guadalupe Fletes Araiza, 152. Yeimi Yazmín Aguilar Cifuentes, 153. Carolina Dávila Ramírez, 154. Jaime Bueno Zertuche, 155. Ricardo Aguilar Castillo, 156. Mariano González Aguirre, 157. Óscar Gustavo Cárdenas Monroy, 158. Melissa Estefanía Vargas Camacho, 159. Lázaro Cuauhtémoc Jiménez Aquino, 160. Alma Carolina Viggiano Austria, 161. Cristina Amezcua González, 162. Paloma Sánchez Ramos, 163. Cristina Ruiz Sandoval, 164. Lorena Piñón Rivera, 165. Sofía Carvajal Isonza, 166. Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, 167. Rubén Ignacio Moreira Valdez, 168. José Antonio Gutiérrez Jardón, 169. Andrés Mauricio Cantú Ramírez, 170. Frinné Azuara Yarzabal, 171. María del Refugio Camarena Jáuregui, 172. Adriana Campos Huirache, 173. Eduardo Zarzosa Sánchez, 174. Laura Lorena Haro Ramírez, 175. Yerico Abramo Masso, 176. Pablo Guillermo Angulo Briceño, 177. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, 178. Elizabeth Pérez Valdez, 179. Ana Cecilia Luisa Gabriela Sodi Miranda, 180. Olga Luz Espinosa Morales, 181. Edna Gisel Díaz Acevedo, 182. Fabiola Rafael Dircio, 183. María Macarena Chávez Flores, 184. Leslie Estefanía Rodríguez Sarabia, 185. Marcelino Castañeda Navarrete, 186. Mauricio Prieto Gómez, 187. Miguel Ángel Torres Rosales, 188. Francisco Javier Huacus Esquivel, 189. Jesús Alberto Velázquez Flores, 190. Laura Lynn Fernández Piña, y 191. Héctor Chávez Ruiz.

⁴⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 3265 y 3266, 3269 a 3280 y 3281 a 3284 (certificaciones expedidas con números D.G.P.L./LXV/2A/111, D.G.P.L./LXV/2A/115 y D.G.P.L./LXV/2A/110, respectivamente).



28.2 Por otra parte, la demanda de la minoría del Senado de la República se encuentra firmada por cincuenta senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.⁴⁵ La mayoría de los firmantes acredita formar parte de ese órgano legislativo con copias certificadas de las constancias de mayoría y validez de senadores electos por el principio de mayoría relativa, así como de las copias certificadas de las constancias de asignación de senadores por el principio de representación proporcional, expedidas por el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.⁴⁶ Al resto se le tiene por reconocida la personalidad en términos de la presunción prevista en el artículo 11 de la ley reglamentaria,⁴⁷ pues del análisis de la página *web* del Senado de la República,⁴⁸ misma que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁴⁹ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,⁵⁰ se des-

⁴⁵ Suscriben la demanda los siguientes senadores: 1. Indira Kempis Martínez, 2. Luis David Ortiz Salinas, 3. Noé Castañón Ramírez, 4. Juan Manuel Zepeda Hernández, 5. Alejandra del Carmen León Gastélum, 6. José Luis Pech Vázquez, 7. Verónica Delgadillo García, 8. Clemente Castañeda Hoeflich, 9. Marco Antonio Gama Basarte, 10. Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, 11. Dora Patricia Mercado Castro, 12. Miguel Ángel Osorio Chong, 13. Claudia Ruiz Massieu Salinas, 14. Jorge Carlos Ramírez Marín, 15. Mario Zamora Gastellum, 16. Ángel García Yáñez, 17. Beatriz Elena Paredes Rangel, 18. Verónica Martínez García, 19. Claudia Edith Anaya Mota, 20. Eruviel Ávila Villegas, 21. Carlos Humberto Aceves del Olmo, 22. Sylvana Beltrones Sánchez, 23. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, 24. Manuel Añorve Baños, 25. Miguel Ángel Mancera Espinosa, 26. Antonio García Conejo, 27. Juan Manuel Fócil Pérez, 28. Nancy de la Sierra Arámburo, 29. Emilio Álvarez Icaza Longoria, 30. Gustavo Enrique Madero Muñoz, 31. Germán Martínez Cázares, 32. José Erandi Bermúdez Méndez, 33. José Alfredo Botello Montés, 34. Gina Andrea Cruz Blackledge, 35. Víctor Oswaldo Fuentes Solís, 36. Xóchitl Gálvez Ruiz, 37. Ismael García Cabeza de Vaca, 38. Minerva Hernández Ramos, 39. Kenia López Rabadán, 40. Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, 41. Mayuli Latifa Martínez Simón, 42. Roberto Juan Moya Clemente, 43. Nadia Navarro Acevedo, 44. Julen Rementería del Puerto, 45. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, 46. Estrella Rojas Loreto, 47. Indira de Jesús Rosales San Román, 49. María Guadalupe Saldaña Cisneros, 49. María Lilly del Carmen Téllez García y 50. Josefina Vázquez Mota.

⁴⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 3668 a 3696 (constancias de mayoría y validez de mayoría relativa, así como constancias de asignación por representación proporcional, respectivamente).

⁴⁷ Véase *supra* nota 31.

⁴⁸ Véase https://www.senado.gob.mx/65/senadores/por_orden_alfabetico.

⁴⁹ "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁵⁰ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucio-



prende que todos ellos efectivamente ostentan el cargo de senadores, sin que obre alguna prueba en contrario.

IV.3 Órgano constitucional autónomo en materia de transparencia

29. Por último, el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal⁵¹ dispone que el organismo garante que establece el artículo 6o. constitucional tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. En términos de los ya referidos artículos 11 y 59 de la ley reglamentaria,⁵² dicho organismo garante debe comparecer por conducto del funcionario facultado legalmente para representarlo y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. También en este caso se surten todos los requisitos de legitimación.

29.1 Como ya se mencionó líneas arriba (véase *supra* párr. 2.8), en el presente asunto el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

alidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁵¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales, ..."

⁵² Véase *supra* nota 31.



Protección de Datos Personales aduce violaciones al derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Acude a la acción por medio de Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, quien se ostenta como director general de Asuntos Jurídicos del referido organismo constitucional autónomo, en términos del artículo 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁵³ así como de los artículos 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.⁵⁴ Finalmente, el funcionario acredita su personería con copia certificada de la credencial institucional a su nombre, así como de los acuerdos del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por medio de los cuales se le nombró director general de Asuntos Jurídicos del referido organismo.⁵⁵

⁵³ **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; ..."

⁵⁴ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del instituto:

"...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria; ..."

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

⁵⁵ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 3912, 3913 y 3914 a 3917 (certificación y acuerdos del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).



30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. Corresponde ahora analizar si respecto de las normas generales impugnadas se actualiza alguna causa de improcedencia –ya sea invocada por alguna de las autoridades que participaron en su emisión, o bien, advertida de oficio por esta Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.

V.1 Ausencia de conceptos de invalidez

32. El Ejecutivo Federal sostiene en su primer informe que todas las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes porque se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 61, fracciones IV y V, de la ley reglamentaria.⁵⁶ En su opinión, los accionantes omitieron formular conceptos de invalidez suficientes respecto de cada uno de los preceptos impugnados, por lo que el juicio debe sobreseerse.⁵⁷

33. No se actualiza la causa de improcedencia invocada. Como se explica enseguida, además de que en el presente asunto existe causa de pedir respecto de todas las disposiciones del decreto impugnado, pues se controvierten tanto la oportunidad en su promulgación como la constitucionalidad de su procedimiento legislativo, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes opera también en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

⁵⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ..."

"Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea Parte que se estimen vulnerados; y,

"V. Los conceptos de invalidez."

⁵⁷ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2186 y 2187 (primer informe del Ejecutivo Federal).



34. En primer lugar, de la lectura integral de los siete escritos de demanda y la ampliación del primero de ellos se desprende claramente que los partidos políticos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, así como las dos minorías de integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, formularon conceptos de invalidez que se encuentran relacionados con la totalidad del decreto impugnado. Mientras que todos los accionantes recién referidos plantean de una u otra forma la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo que dio origen al decreto,⁵⁸ el partido político Movimiento Ciudadano plantea, además, violaciones a la prohibición de legislar durante la denominada "veda electoral".⁵⁹

35. Toda vez que estos dos argumentos se relacionan con el decreto en su totalidad, es decir, se trata de planteamientos que, de ser fundados, desembocarían en la invalidez de todas las disposiciones que integran la norma general impugnada, es evidente que, contra lo que afirma el Ejecutivo Federal, en el presente caso sí se formularon conceptos de invalidez relacionados con cada uno de los preceptos impugnados. Dicho a la inversa, respecto de cada disposición del decreto impugnado esta Suprema Corte como mínimo deberá analizar si su expedición vulneró las normas constitucionales relacionadas con veda electoral o con procedimiento legislativo. No puede concluirse, por tanto, que no exista concepto de invalidez respecto de todos los preceptos impugnados.

36. En segundo lugar, suponiendo que los argumentos de los accionantes hubieran sido formulados de manera deficiente como afirma la autoridad en sus informes, desde hace tiempo el Tribunal Pleno zanjó que en acciones de inconsti-

⁵⁸ Véase *ibíd.*, fojas 28 a 46 (demanda de Movimiento Ciudadano), 501 a 516 (demanda del Partido de la Revolución Democrática), 2617 a 2659 (demanda del Partido Acción Nacional), 3012 a 3040 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3311 a 3434 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3718 a 3749 (demanda del Partido Revolucionario Institucional). Si bien el órgano garante en materia de transparencia también alega en su quinto concepto de invalidez que hubo múltiples violaciones al artículo 72 de la Constitución Federal durante el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto impugnado, no se incluyen aquí porque, como ya se señaló en el apartado anterior, la legitimación de este órgano constitucional autónomo para promover acciones de inconstitucionalidad en principio se encuentra limitada a alegar violaciones específicas a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Véase *ibíd.*, fojas 3906 a 3909 (demanda del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).

⁵⁹ Véase *ibíd.*, fojas 47 a 52 (demanda de Movimiento Ciudadano).



tucionalidad en materia electoral no opera el estricto derecho.⁶⁰ Por consiguiente, en estos casos sí es posible suplir la deficiencia en la formulación de los conceptos de invalidez; desde luego con la limitante prevista en el párrafo segundo del artículo 71 de la ley reglamentaria⁶¹ en el sentido de que en acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales sólo es posible fundar la invalidez de una norma general en un precepto constitucional señalado expresamente como vulnerado por la parte accionante.

37. Así, independientemente de que en el presente caso los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de todas las disposiciones impugnadas no se hubieran esgrimido con la suficiencia requerida para estimarlos fundados por sí mismos, lo cierto es que al existir causa de pedir respecto del decreto impugnado en su totalidad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en aptitud de suplir en su deficiencia esos conceptos de invalidez, siempre y cuando para hacerlo se base en preceptos constitucionales cuya violación haya sido invocada expresamente en la demanda o su ampliación. Consecuentemente, contra lo que sugiere el Ejecutivo Federal, tampoco la formulación deficiente de los planteamientos de inconstitucionalidad del decreto sería motivo suficiente para decretar el sobreseimiento de la acción.

⁶⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 97/2009 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 105, con número de registro digital: 167045.

⁶¹ **"Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial." (Énfasis añadido).



38. Por estas razones, corresponde **desestimar** la única causa de improcedencia invocada por las autoridades y, al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra, entrar al análisis de los planteamientos de los accionantes.

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

40. En el presente asunto se plantean violaciones constitucionales que involucran al decreto impugnado en su totalidad y otras que se relacionan sólo con sus disposiciones específicas. Como ha sostenido reiteradamente este Tribunal Pleno, cuando en una misma acción de inconstitucionalidad coexistan estos dos tipos de planteamiento, deberán analizarse en primer término aquellos que, de resultar fundados, producirían un efecto de invalidación total de la norma general impugnada, pues ello en principio tornaría innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez.⁶² De este modo, corresponde aquí analizar en orden preferente los planteamientos de los accionantes relacionados con violación a la veda electoral (**VI.1**) y con violaciones al procedimiento legislativo (**VI.2**).

VI.1 Violación a la veda electoral

41. **Contenido y publicación de la norma general impugnada.** Como se mencionó en el apartado de antecedentes, el decreto impugnado contiene múltiples modificaciones legales a la estructura, la organización y los procedimientos del Instituto Nacional Electoral, así como a las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicho instrumento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.⁶³

⁶² Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007 del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil diecisiete, página 776, con número de registro digital: 170881.

⁶³ Véase *supra* nota 1.



42. **Concepto de invalidez.** El partido político Movimiento Ciudadano alega que con la publicación del decreto impugnado en esa fecha se vulnera el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal porque se introdujeron modificaciones fundamentales a la legislación electoral después de los noventa días anteriores al inicio de los procesos electorales en que van a aplicarse. Sostiene que el decreto impugnado fue expedido incluso después del inicio de los procesos electorales ordinarios locales en las entidades federativas de Coahuila y Estado de México, que habían comenzado en enero de dos mil veintitrés, así como del proceso electoral federal extraordinario para senador por el Estado de Tamaulipas, que había iniciado en diciembre de dos mil veintidós. Afirma que, pese a que en el decreto se previeron disposiciones transitorias que excluyen la entrada en vigor de las reformas en dichas entidades federativas, el instrumento contiene modificaciones a la estructura y funcionamiento del Instituto Nacional Electoral que necesariamente tendrán impacto en esos procesos electorales.⁶⁴

43. **Respuesta de las autoridades responsables.** En sus informes el Congreso de la Unión niega que con la expedición del decreto impugnado se hubiera violado la veda electoral. Mientras que la Cámara de Diputados señala de manera genérica que todos los conceptos de invalidez de los accionantes son infundados,⁶⁵ el Senado de la República aborda directamente ese planteamiento y sostiene que no se vulnera tal prohibición constitucional porque, aunque efectivamente se trata de modificaciones legales fundamentales y al momento de publicarse la norma impugnada los procesos electorales en Coahuila de Zaragoza y el Estado de México ya habían iniciado, el propio decreto contiene un régimen transitorio que excluye la entrada en vigor de las disposiciones reformadas precisamente en esas dos entidades federativas.⁶⁶ Por su parte, el Ejecutivo Federal no se refiere en sus informes al planteamiento del partido accionante en relación con la veda electoral.⁶⁷

⁶⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 47 a 52 (demanda del partido político Movimiento Ciudadano).

⁶⁵ Véase *ibíd.*, fojas 2003 a 2013 (informe de la Cámara de Diputados a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023).

⁶⁶ Véase *ibíd.*, fojas 2055 a 2059 (informe de la Cámara de Senadores a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023).

⁶⁷ Véase *ibíd.*, fojas 2185 a 2245 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023).



44. Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Sala Superior de este órgano jurisdiccional especializado considera que el concepto de invalidez del partido accionante es infundado porque con la publicación del decreto impugnado no se transgrede el principio de certeza.⁶⁸ Sostiene, primero, que se actualiza una imposibilidad jurídica para que las disposiciones del decreto impugnado sean aplicadas a los procesos comiciales que se encuentran en curso, o que inicien o hubiesen iniciado dentro de los periodos a que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, porque eso se encuentra claramente establecido en el régimen transitorio. En su concepto, en las elecciones locales de Coahuila y el Estado de México sigue rigiendo la normativa vigente hasta antes de la entrada en vigor del decreto. Segundo, considera un hecho notorio que, a raíz de la suspensión dictada por el Ministro instructor en la controversia constitucional 261/2023, todas las reformas del decreto impugnado han quedado paralizadas y, por ende, no tendrán aplicación en esos comicios. Finalmente, en relación con la elección extraordinaria de senador por Tamaulipas, sostiene que dicha elección culminó antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, por lo que tampoco en ese caso el decreto podía tener un impacto que provocara su invalidez.

45. **Cuestiones jurídicas por resolver.** Del planteamiento del partido Movimiento Ciudadano en relación con la veda electoral se desprenden dos preguntas concretas cuyas respuestas deberán ser afirmativas para que la Suprema Corte declare la invalidez del decreto impugnado por ese motivo. Las preguntas son las siguientes:

1. ¿Las reformas del decreto impugnado son aplicables en los procesos electorales locales de Coahuila y Estado de México, así como en el extraordinario federal de senador por Tamaulipas?

2. Si ése fuera el caso, ¿el decreto impugnado contiene modificaciones legales fundamentales en el sentido del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal?

⁶⁸ Véase *ibid.*, fojas 2363 a 2365 (opinión SUP-OP-4/2023).



46. A continuación, se aborda la primera de estas cuestiones.

1. ¿Las reformas del decreto impugnado son aplicables en los procesos electorales locales de Coahuila y Estado de México, así como en el extraordinario federal de senador por Tamaulipas?

47. Es bien conocido que en el orden jurídico mexicano rige un estricto periodo de veda para la modificación de legislación en materia electoral. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal dispone a la letra en su penúltimo párrafo que "[l]as leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".⁶⁹ Como ha sostenido reiteradamente este Tribunal Pleno, dicha regla constitucional pretende garantizar el principio rector de certeza en materia electoral, pues permite no solamente que los sujetos del proceso electoral tengan pleno conocimiento de las normas que los regirán, sino también que la Suprema Corte resuelva sobre la constitucionalidad de su contenido antes de que sean aplicadas por las autoridades electorales.⁷⁰

48. De la simple literalidad del precepto en comento se advierte que, para que se pueda considerar que una ley electoral vulnera la prohibición constitucional de legislar durante el periodo de veda, deben conjugarse simultáneamente

⁶⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

⁷⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 87/2007 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 563, con número de registro digital: 170886.



tres elementos. Primero, la norma electoral debe haberse promulgado y publicado después de los noventa días anteriores al inicio de un proceso electoral. Segundo, la norma debe aplicar en el proceso electoral cuyo inicio está próximo. Tercero, debe tratarse de una modificación legal fundamental en el sentido del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, es decir, la norma debe producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso.⁷¹ Si faltara alguno de estos elementos, entonces no podrá concluirse que con la publicación de la norma general se vulneró la regla constitucional que establece la veda electoral ni, por tanto, declarar su invalidez por ese motivo.

49. Queda claro que en el presente caso se actualiza el primer elemento de la prohibición constitucional, pues el decreto impugnado no fue promulgado con noventa días de antelación respecto del inicio de los procesos electorales locales en Coahuila y Estado de México, ni tampoco del proceso electoral extraordinario federal para senador por Tamaulipas. Tal como afirma el partido accionante y reconoce el Congreso de la Unión, dichos procesos electorales comenzaron incluso antes de la expedición de dicha norma general. Mientras que el proceso electoral federal extraordinario de senador por Tamaulipas comenzó el treinta de noviembre de dos mil veintidós,⁷² en las entidades federativas de Coahuila de Zaragoza y Estado de México los procesos electorales ordinarios iniciaron los días uno y cuatro de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.⁷³ La cuestión aquí, por tanto, se reduce a verificar si se actualiza el segundo elemento de la prohi-

⁷¹ Véase ídem.

⁷² Véase el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el plan integral y calendario de la elección extraordinaria a Senaduría por el principio de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2022-2023, así como las disposiciones aplicables", disponible en el vínculo <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146809/CGex202211-30-ap-1-1.pdf>.

⁷³ Véase, respectivamente, el **artículo 167 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza** ("1. El proceso electoral ordinario se inicia con la sesión que celebre el Consejo General del Instituto el primer día del mes de enero del año correspondiente a la elección y concluye al resolverse el último de los medios de impugnación que se hayan interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.") y el **artículo 182 del Código Electoral del Estado de México** ("En la preparación del proceso para elegir gobernador del Estado, diputados y miembros de los ayuntamientos, el Consejo General celebrará sesión para dar inicio al proceso electoral la primera semana de enero del año de la elección.").



bición constitucional, es decir, si las modificaciones legales contenidas en el decreto impugnado son aplicables en los procesos electorales a que se refiere el partido accionante.

50. Esta Suprema Corte considera que, tal como sostiene el Senado de la República en su informe, el decreto impugnado no es aplicable en los procesos electorales locales de Coahuila ni del Estado de México, ni tampoco en el extraordinario federal de senador por Tamaulipas, por lo que no puede considerarse como violatorio de la veda electoral. Como se explica enseguida, mientras que el régimen transitorio del decreto impugnado excluye expresamente la aplicación de sus modificaciones en dichos procesos electorales locales, la norma general impugnada fue expedida con posterioridad a la celebración de la elección federal extraordinaria en Tamaulipas, por lo que, igualmente en términos del régimen transitorio, las modificaciones legales tampoco tendrán aplicabilidad en la resolución de las controversias que se generen a raíz de ese proceso electoral.

51. En primer lugar, es criterio mayoritario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la existencia de disposiciones transitorias que excluyan claramente de un determinado proceso electivo la aplicabilidad de las modificaciones a la legislación electoral en principio es suficiente para que se considere que las reformas no tienen efectos en él y, por ende, que la publicación de las modificaciones incluso con posterioridad a los noventa días anteriores a su inicio no vulnera la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal. Concretamente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020**,⁷⁴ este Tribunal Pleno desestimó el planteamiento formulado en este sentido contra una reforma a la Constitución del Estado de Tamaulipas que reducía de cinco a tres el número de magistraturas del Tribunal Electoral del Estado y que había sido publicada todavía durante el transcurso del proceso electoral local dos mil veinte-dos mil veintiuno.

52. La Suprema Corte concluyó que, a pesar de que la publicación de la norma general impugnada no había ocurrido antes de los noventa días anteriores

⁷⁴ Véase la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, resueltas el seis de diciembre de dos mil veintiuno, en este punto por mayoría de siete votos, párrs. 72 a 88.



al inicio del proceso electoral en esa entidad federativa, aquélla no vulneraba la veda electoral porque el Congreso Local había previsto en el régimen transitorio del decreto impugnado que las reformas entrarían en vigor hasta el día posterior a la conclusión del proceso electoral. Se consideró que tal salvaguarda legislativa era suficiente para concluir que la reforma legal no tendría efectos en el proceso electoral que transcurría y, por consiguiente, que la integración del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se mantendría intacta hasta su conclusión.⁷⁵

53. En pocas palabras, la prohibición prevista en el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal no impide que los Congresos del país puedan realizar modificaciones legales en materia electoral siempre y cuando quede claro en el régimen transitorio que esas reformas no generan sus efectos jurídicos en los procesos electorales que ya hayan iniciado, o cuyo inicio se encuentre dentro de los noventa días posteriores a su promulgación y publicación, pues entonces no se tratará del "*proceso electoral en que vayan a aplicarse*"⁷⁶, que es el único al que se refiere la prohibición constitucional. Si, por el contrario, la exclusión de aplicabilidad de las reformas en el proceso electoral próximo a iniciar o ya iniciado no es patente en el régimen transitorio, entonces para determinar si se vulnera la veda electoral se deberá comprobar, además, que las modificaciones legales que la norma impugnada contiene sean fundamentales. El mismo criterio aplica en el presente asunto.

54. Por una parte, el régimen transitorio del decreto impugnado establece claramente que sus modificaciones legales no son aplicables a los procesos electorales locales que actualmente tienen lugar en Coahuila y el Estado de México. Toda vez que el artículo cuarto transitorio del decreto impugnado dispone a la letra que "*El presente Decreto no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en 2023*",⁷⁷ es notorio que, independientemente del contenido de las modificaciones, el Congreso de la Unión buscó excluir la aplicabilidad de las disposiciones del cuerpo del decreto en esas dos entidades federativas durante los procesos electorales que transcurrían al momento de

⁷⁵ Véase *ibíd.*, párrs. 87 y 88.

⁷⁶ *Supra* nota 69.

⁷⁷ **Artículo cuarto transitorio.** "El presente decreto no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en 2023."



la publicación. Y si por virtud del propio decreto las modificaciones a la legislación electoral no tendrán efectos en dichos procesos electivos locales, entonces no es razonable concluir que esas modificaciones vulneren la veda electoral en relación con dichas entidades federativas. De acuerdo con el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, esta salvaguarda legal en principio es suficiente para considerar que se buscó cumplir con la regla constitucional prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

55. Tan es así que, hasta el día de hoy, las disposiciones del decreto impugnado no han sido aplicadas en ninguno de los procesos electorales locales recién referidos. Es un hecho notorio –que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁷⁸ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria–⁷⁹ que los organismos públicos locales electorales encargados de organizar las elecciones en esas dos entidades federativas han aplicado la normativa anterior a la publicación del decreto.

56. En el caso del proceso electoral del Estado de México, por ejemplo, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México ha señalado expresamente en todos los acuerdos que ha emitido que, en cumplimiento al artículo cuarto transitorio del decreto impugnado, las normas que rigen sobre el proceso electoral son las que se encontraban vigentes antes del dos de marzo de dos mil veintitrés.⁸⁰ Asimismo, por lo que respecta al proceso electoral en Coahuila de Zaragoza, a partir de una revisión exhaustiva de los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Coahuila se advierte que las normas que han aplicado a lo largo de la fase de preparación de la elección son las que estaban vigentes antes de la publicación del decreto impugnado.⁸¹

⁷⁸ Véase *supra* nota 49.

⁷⁹ Véase *supra* nota 50.

⁸⁰ Véase, entre varios, el "Acuerdo IEEM/CG/35/2023 por el que se aprueba el convenio específico de coordinación y colaboración entre el INE y el IEEM en materia de conteo rápido para la Elección de Gubernatura 2023", disponible en el vínculo https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/AC_23/a035_23.pdf.

⁸¹ Véase, por ejemplo, el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Coahuila, mediante el cual se especifican los órganos desconcentrados del Instituto Electoral de Coahuila que recibirán los paquetes electorales al término de la jornada electoral para el cómputo electoral, de



57. Por otra parte, en el régimen transitorio del decreto impugnado también está claramente excluida la aplicabilidad de las modificaciones a la legislación electoral en el proceso electoral federal extraordinario para senador por Tamaulipas. Concretamente, el artículo sexto transitorio del decreto⁸² dispone de manera expresa que los procedimientos, medios de impugnación y actos jurídicos en general que se encontraran en trámite a su entrada en vigor se regirían por las normas vigentes anteriores a su emisión. Toda vez que la norma general impugnada fue expedida con posterioridad a la celebración de la elección federal extraordinaria para senador por Tamaulipas, es evidente que todas las etapas de ese proceso electivo que son anteriores a la jornada electoral se llevaron a cabo bajo la legislación anterior.

58. Y si por virtud del referido artículo sexto transitorio en las controversias que se susciten con motivo de esta elección federal extraordinaria aplican necesariamente las normas vigentes con anterioridad a la publicación del decreto impugnado, entonces las modificaciones legales que éste contiene tampoco son aplicables a las etapas subsecuentes del proceso electivo. Es decir, las impugnaciones que se hayan formulado con motivo de esa elección extraordinaria también se resolverán con base en la normativa anterior. Consecuentemente, tampoco en este caso puede considerarse que el decreto impugnado vulnere la veda, pues sus disposiciones no tienen aplicación en ese proceso electoral, que es justamente lo que intenta preservar la Norma Constitucional.

59. Esta conclusión se confirma si se tiene en cuenta que en el periodo que transcurrió entre el tres de marzo de dos mil veintitrés –fecha de entrada en vigor del decreto impugnado– y el veinticuatro de marzo siguiente –fecha en la que se concedió la suspensión en favor del Instituto Nacional Electoral en la controversia constitucional 261/2023–⁸³ las normas que conforman el decreto impugnado

acuerdo al tipo de elección, en el marco del proceso electoral local ordinario 2023", disponible en el vínculo: <https://www.iec.org.mx/v1/archivos/acuerdos/2023/IEC.CG.074.2023%20Acuerdo%20mediante%20el%20cual%20se%20especifica%20los%20o%CC%81rganos%20desconcentrados%20que%20recibira%CC%81n%20Paquetes%20Electorales.pdf>.

⁸² **Artículo sexto.** "Los procedimientos, medios de impugnación y actos jurídicos en general que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente decreto, se resolverán conforme a las disposiciones jurídicas vigentes al momento de su inicio."

⁸³ Véase el cuaderno del incidente de suspensión de la controversia constitucional 261/2023, fojas 382 a 390.



no fueron aplicadas por el Instituto Nacional Electoral en el proceso electoral extraordinario para elegir al senador por el Estado de Tamaulipas. Por el contrario, de las resoluciones que emitió el Consejo General en ese periodo⁸⁴ se advierte que la autoridad electoral expresamente ha señalado que para definir la normatividad aplicable había que atender a las disposiciones vigentes antes del dos de marzo de dos mil veintitrés, en atención no sólo al artículo cuarto transitorio del decreto impugnado, sino también al artículo sexto transitorio que prevé que todos los procedimientos, medios de impugnación y actos jurídicos en general que se encontraran en trámite antes de su entrada en vigor se resolverían conforme a las disposiciones jurídicas vigentes al momento de su inicio.

60. Estas razones son suficientes para concluir que es **infundado** el concepto de invalidez del partido Movimiento Ciudadano relativo a que con la publicación del decreto impugnado se había vulnerado el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Contra lo que sostiene el partido político accionante, dado que el régimen transitorio del decreto impugnado excluye claramente la aplicabilidad de las reformas en los procesos electorales locales en Coahuila y el Estado de México, así como del proceso electoral extraordinario federal para senador por el Estado de Tamaulipas, no puede afirmarse que las modificaciones legales aprobadas tengan efectos en los procesos electorales que señala. En consecuencia, tampoco puede considerarse que el decreto impugnado deba invalidarse por el motivo alegado.

61. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el partido político accionante señale en este punto que lo previsto en los artículos transitorios decimoquinto,⁸⁵

⁸⁴ Véase, por ejemplo, la "Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña al cargo de senaduría, correspondiente al proceso electoral federal extraordinario 2022-2023, en el Estado de Tamaulipas", disponible en el vínculo <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150488/CGex202303-24-rp-3.pdf>.

⁸⁵ **Artículo decimoquinto transitorio.** "La Dirección Ejecutiva de Administración auxiliará a la Comisión de Administración para definir y realizar, a más tardar el 1o. de agosto de 2023, los cambios en las asignaciones presupuestales, adscripción de personal, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y demás bienes utilizados por las unidades administrativas sujetas a la reestructuración señalada en el presente decreto."



decimosexto,⁸⁶ decimoséptimo⁸⁷ y decimoctavo⁸⁸ provoca que el decreto impugnado sí tenga aplicación en los procesos electorales en Coahuila y en el Estado de México, a pesar de lo previsto en el artículo cuarto transitorio. Contra lo que afirma, el régimen transitorio del decreto impugnado no habilita en modo alguno la aplicación de las modificaciones a la legislación electoral por las autoridades administrativas encargadas de organizar esos comicios locales, ni tampoco por las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias que se susciten con motivo de ellos.

62. En primer lugar, del contenido material de esos artículos transitorios no se desprende incidencia alguna en el desarrollo de los procesos electivos locales que señala el accionante. De una lectura pormenorizada de esos preceptos se advierte que solamente tienen por objeto establecer directrices sobre los cambios organizacionales al interior del Instituto Nacional Electoral, pero no buscan generar modificaciones que alteren los derechos u obligaciones de los actores o autoridades que participan en los procesos electorales locales que ya se estén llevando a cabo.

63. Dichos artículos transitorios regulan, por ejemplo, el cese del secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral y el proceso de designación de su reemplazo (art. decimoséptimo transitorio). Asimismo, establecen los plazos que debe cumplir dicho Instituto para (i) realizar los cambios en las asignaciones presupuestales, adscripción de personal, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y demás bienes utilizados por las unidades administrativas sujetas a la reestructuración señalada en el decreto (art. decimoquinto transitorio).

⁸⁶ **Artículo decimosexto transitorio.** "En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, el Consejo General del Instituto emitirá los nombramientos de titulares de Direcciones Ejecutivas conforme a la reestructuración ordenada en el presente decreto."

⁸⁷ **Artículo decimoséptimo transitorio.** "Dada la modificación de las facultades de Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación."

"De inmediato, el Consejo General nombrará de entre los directores ejecutivos, a un encargado de despacho. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029 que cumpla los requisitos correspondientes."

⁸⁸ **Artículo decimoctavo transitorio.** "El instituto expedirá un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional a más tardar el 30 de julio de 2023, con el fin de unificar sus dos sistemas: del Instituto y de los organismos públicos locales."



rio); (ii) realizar los nombramientos de los titulares de sus Direcciones Ejecutivas (art. decimosexto transitorio) y (iii) ejercer su atribución exclusiva de emitir el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional (art. decimooctavo transitorio). Se trata, en suma, de modificaciones de carácter meramente orgánico con efectos directos al interior del Instituto Nacional Electoral, pero que no tienen repercusión alguna en el desarrollo de los procesos electorales locales a que se ha hecho referencia.

64. En segundo lugar, suponiendo sin conceder que el contenido del artículo decimooctavo transitorio del decreto impugnado tuviera alguna incidencia muy indirecta en las facultades de las autoridades electorales de Coahuila y el Estado de México, pues menciona a los organismos públicos electorales locales en general, y que el citado artículo cuarto transitorio de ese instrumento no fuera suficiente salvaguarda para evitarla, tampoco se podría concluir que así se habilita la aplicación de las normas impugnadas en los procesos electorales que actualmente tienen lugar en tales entidades federativas. En la medida que esa disposición transitoria sólo establece el plazo que tiene el Instituto Nacional Electoral para expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, sus efectos para cualquier otro organismo estatal no se surtirían sino hasta el treinta de julio de dos mil veintitrés, es decir, en fechas que son muy posteriores a la celebración de esas dos elecciones locales. Esto significa que el artículo no incidiría en modo alguno en el régimen aplicable a la resolución de las impugnaciones que se susciten con motivo de esos procesos electivos, pues como ya se mencionó (véase *supra* párrs. 57 y 58), por disposición expresa del artículo sexto transitorio del decreto impugnado, "*los procedimientos, medios de impugnación y actos jurídicos en general que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, se resolverán conforme a las disposiciones jurídicas vigentes al momento de su inicio*".⁸⁹

65. La respuesta a esta cuestión torna innecesario abordar si las reformas del decreto impugnado constituyen modificaciones legales fundamentales en el

⁸⁹ *Supra* nota 82.



sentido del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal. Como ya se ha concluido que aquéllas no tienen aplicación en alguno de los procesos electorales que señala el partido político accionante, no podría concluirse tampoco que su expedición viola la veda electoral, aunque lo fueran.

66. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

VI.2 Violaciones al procedimiento legislativo

67. **Procedimiento legislativo del decreto impugnado.** De las constancias que obran en el expediente se desprende que la emisión del decreto derivó de una serie de eventos que involucran al Ejecutivo Federal y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión. A continuación, se exponen en orden cronológico y de acuerdo con la sede legislativa en que tuvieron lugar –Cámara de Diputados o Senado de la República– aquellos hechos que se consideran relevantes para abordar los planteamientos de los accionantes en relación con este tema.

A. Cámara de Diputados

67.1 El veintiocho de abril de dos mil veintidós el Ejecutivo Federal presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral.⁹⁰ La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, y de Puntos Constitucionales, para dictamen.⁹¹

67.2 El dieciocho de octubre siguiente la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados modificó el turno de cincuenta iniciativas en materia político-electoral, entre ellas la de reforma constitucional del Ejecutivo Federal, por lo que se remi-

⁹⁰ Véase "Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6012-XI, jueves veintiocho de abril de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.

⁹¹ Véase "Sesión no. 35 del Segundo Período del Primer Año de Ejercicio", en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, jueves veintiocho de abril de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/1er/2Ord/abr/01L65A1P235.html>.



tieron a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población, para dictamen.⁹²

67.3 El veintiocho de noviembre de dos mil veintidós las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población emitieron el dictamen correspondiente. Éste fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre siguiente.⁹³

67.4 El mismo seis de diciembre de dos mil veintidós, a las nueve horas con treinta minutos, tuvo lugar una reunión de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.⁹⁴ En ella se acordó solicitar a la Mesa Directiva de dicha Cámara que ese mismo día se realizaran dos sesiones ordinarias, una matutina presencial y una vespertina semipresencial. Mientras que en la primera se discutiría y votaría el dictamen de reforma constitucional en materia político-electoral, en la segunda se presentarían dos iniciativas de reformas legales del grupo parlamentario del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), respecto de las cuales se solicitaría la dispensa de los trámites para pasar a su discusión y votación de inmediato.⁹⁵

67.5 A las trece horas del mismo seis de diciembre de dos mil veintidós tuvo lugar la reunión de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.⁹⁶ En ella se aprobó el orden del día de las dos sesiones ordinarias programadas para esa

⁹² Véase "Sesión no. 18 del Primer Periodo del Segundo Año de Ejercicio", en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, jueves dieciocho de octubre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/oct/01L65A2P118.html#Entrada-42>.

⁹³ Véase "Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-V, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-V.pdf>.

⁹⁴ Véase el "Acta de la reunión de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <https://portalhcd.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Acuerdos/2021/226b3a44-4d80-4556-ae7-bf0c7bbfc524.pdf>.

⁹⁵ Véase ídem.

⁹⁶ Véase el "Acta de reunión de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <https://portalhcd.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Acuerdos/2021/31ec5fc5-e053-4aa2-ab0c-12e1d91d7201.pdf>.



fecha. Mientras que en el orden del día de la sesión matutina se incluyó la votación del dictamen de reforma constitucional en materia político-electoral, en el de la sesión vespertina se incluyó la presentación y la solicitud de dispensa de trámite de dos iniciativas del grupo parlamentario de MORENA todavía no publicadas en la Gaceta Parlamentaria ni distribuidas a los legisladores. La Mesa Directiva acordó que, de autorizarse el procesamiento de las iniciativas, ambas se discutirían en lo general en un solo momento y únicamente la discusión en lo particular se daría por separado.⁹⁷

67.6 A las catorce horas del mismo seis de diciembre de dos mil veintidós comenzó la sesión ordinaria matutina de la Cámara de Diputados en modalidad presencial.⁹⁸ Después de la intervención de treinta y tres legisladores de las distintas fuerzas políticas ahí representadas, a las diecinueve horas con diez minutos se sometió a votación en el Pleno el dictamen del proyecto de decreto de reforma constitucional en materia político electoral (véase *supra* párr. 67.3). Éste finalmente fue desechado por no reunir la mayoría calificada prevista en el artículo 135 de la Constitución Federal. Inmediatamente después se levantó la sesión.⁹⁹

67.7 Una vez concluida la sesión ordinaria matutina, el mismo seis de diciembre de dos mil veintidós el Ejecutivo Federal presentó simultáneamente ante la Cámara de Diputados dos nuevas iniciativas de ley. La primera proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (aproximadamente sesenta artículos).¹⁰⁰ La segunda proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

⁹⁷ Véase ídem.

⁹⁸ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206.html>.

⁹⁹ Véase ídem.

¹⁰⁰ Véase "Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-A, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-A.pdf>.



de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (aproximadamente cuatrocientos cincuenta artículos).¹⁰¹

67.8 A las veintidós horas con cinco minutos del seis de diciembre de dos mil veintidós comenzó la sesión ordinaria vespertina de la Cámara de Diputados en modalidad semipresencial.¹⁰² Ahí se dio cuenta al Pleno con las dos iniciativas de reformas legales recién presentadas por el Ejecutivo Federal. El contenido de cada una de las iniciativas se publicó en la Gaceta Parlamentaria de esa misma fecha como anexo A¹⁰³ y anexo B,¹⁰⁴ respectivamente. El presidente de la Mesa Directiva ordenó turnar la primera iniciativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Transparencia y Anticorrupción, para su dictamen, y la segunda iniciativa a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población, y de Justicia, para su dictamen, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su opinión. A las veintidós horas con trece minutos se decretó un receso.¹⁰⁵

67.9 A las veintitrés horas con cuatro minutos del seis de diciembre de dos mil veintidós se reanudó la sesión ordinaria vespertina de la Cámara de Diputados.¹⁰⁶ En ese momento la diputada Graciela Sánchez Ortiz presentó dos iniciativas a nombre de los grupos parlamentarios de los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México. La primera iniciativa proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación

¹⁰¹ Véase "Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-B, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>.

¹⁰² Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206V.html>.

¹⁰³ Véase *supra* nota 100.

¹⁰⁴ Véase *supra* nota 101.

¹⁰⁵ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206V.html>.



Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (aproximadamente sesenta artículos). La segunda iniciativa proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (aproximadamente cuatrocientos cincuenta artículos). La diputada Sánchez Ortiz señaló en su presentación que se trataba de "la versión con algunos cambios y modificaciones actualizadas, una propuesta de reforma a dos leyes (sic)" que hacía suyas las propuestas de reformas a la legislación electoral presentadas ese día por el Ejecutivo Federal.¹⁰⁷

67.10 Las dos nuevas iniciativas se publicaron en la Gaceta Parlamentaria de ese mismo día como anexo D¹⁰⁸ y anexo C, respectivamente. A pesar de que al presentarlas se había anunciado que contenían algunas modificaciones en relación con las propuestas del presidente de la República, el contenido de la iniciativa publicada como anexo C en la Gaceta Parlamentaria hasta ese momento era idéntico al de la segunda iniciativa del Ejecutivo Federal (véase *supra* párr. 67.7).¹⁰⁹

67.11 Al hacer entrega de sus dos iniciativas a la Mesa Directiva la diputada Graciela Sánchez Ortiz solicitó al presidente dispensarles el trámite ordinario con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara

¹⁰⁶ Véase ídem.

¹⁰⁷ Véase ídem. ("La diputada Graciela Sánchez Ortiz: Se trata de diversas iniciativas de vanguardia de nuestro presidente de la República, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, que hacemos nuestra, porque está a la altura de las circunstancias con austeridad republicana, con asidero constitucional y porque es viable y posible para México.") (Énfasis omitido).

¹⁰⁸ Véase "Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-D, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-D.pdf>.

¹⁰⁹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, foja 3697 (memoria USB anexa a la demanda de la minoría del Senado de la República), y el expediente de la controversia constitucional 261/2023, fojas 419 y 420 (oficio SSP/LXV/3.-7013/2023 suscrito por el coordinador de Asesores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados).



de Diputados, para que se les diera trámite de "urgente resolución".¹¹⁰ Sometida a votación económica la dispensa del trámite de ambas iniciativas, el Pleno lo aprobó por mayoría de votos y de inmediato comenzó la discusión.¹¹¹

67.12 Enseguida se presentaron cuatro mociones suspensivas de legisladores de los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional para que las dos iniciativas siguieran el trámite ordinario y se enviaran a Comisiones¹¹². Los diputados alegaron, en esencia, que desconocían lo que se votaba y que la extensión de los documentos hacía imposible tener un debate con conocimiento de causa. Todas las mociones suspensivas se rechazaron por mayoría de votos.¹¹³

67.13 A las veintitrés horas con veintiocho minutos del seis de diciembre de dos mil veintidós –esto es, mientras se llevaba a cabo la discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados– se publicó otra vez como anexo C de la Gaceta Parlamentaria de esa fecha una nueva versión de la iniciativa de los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como para expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹¹⁴ A diferencia del

¹¹⁰ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206V.html>. ("La diputada Graciela Sánchez Ortiz: Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca. Muchas gracias.") (Énfasis omitido).

¹¹¹ Véase ídem.

¹¹² Véase ídem.

¹¹³ Véase ídem.

¹¹⁴ Véase "Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-C, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-C.pdf>. Como se observa en los metadatos del documento con extensión PDF publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados y cuya copia obra como prueba en el tomo III del expediente en que se actúa, la última modificación del



documento que figuraba como anexo C aproximadamente veinte minutos antes y cuyo contenido era idéntico a la propuesta del Ejecutivo Federal, la iniciativa ahora proponía modificar el artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para permitir, entre otras cosas, la distribución de votos emitidos entre partidos políticos a través de un convenio,¹¹⁵ así como reformar el artículo 94, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos para que los partidos nacionales pudieran mantener su registro con el tres por ciento de la votación válida emitida en la mitad de las entidades federativas, y los partidos locales pudieran hacerlo con ese mismo porcentaje de votos válidos en la mitad de las demarcaciones territoriales de la respectiva entidad federativa.¹¹⁶

anexo C ocurrió a las veintitrés horas con veinticinco minutos y cuarenta y cuatro segundos del seis de diciembre de dos mil veintidós ("06/12/2022 11:25:44 p.m."), esto es, varios minutos después de iniciada la discusión de las iniciativas en el Pleno de la Cámara de Diputados. Esto se confirma con el oficio SSP/LXV/3.-7013/2023, de diez de marzo de dos mil veintitrés, donde el coordinador de Asesores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados informa al Instituto Nacional Electoral que la última publicación del anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós tuvo lugar a las veintitrés horas con veintiocho minutos ("23:28 horas") de ese día. Véase el expediente de la controversia constitucional 261/2023, fojas 419 y 420, e *infra* párrs. 145 a 149.

¹¹⁵ "Artículo 12. 1. ...

"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. los (sic) votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley.

"Los partidos políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los partidos que decidan participar en esta modalidad.

"Los partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.

"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.

"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta." (Énfasis añadido).

¹¹⁶ "Artículo 94. 1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

"...

"b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputaciones, senadurías o persona titular de la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, o en su caso no obtener el tres por ciento de la votación en al menos la mitad de las entidades federativas, en cuanto a los Partidos Políticos nacionales, y de gubernatura, diputación a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso de (sic) Ciudad de México y las personas titulares de las alcaldías de (sic) Ciudad de México, o bien en la mitad de los municipios o alcaldías de la votación en la entidad federativa respectiva en cuanto a un Partido Político Local." (Énfasis añadido).



En ningún momento en la sesión se dio cuenta al Pleno de la Cámara de Diputados con la sustitución del anexo C de la Gaceta Parlamentaria, ni se hizo referencia tampoco a los cambios que contenía frente a la versión publicada anteriormente.

67.14 La discusión en lo general de ambas iniciativas continuó hasta la madrugada del día siguiente.¹¹⁷ En ella intervinieron doce diputados (uno en dos ocasiones). Diez legisladores emitieron posicionamientos generales, de los cuales siete fueron en contra y tres fueron a favor. Seis de los siete posicionamientos generales en contra de las iniciativas sostuvieron que no se había tenido oportunidad suficiente para revisar su contenido.¹¹⁸

67.15 A la una de la mañana con dieciséis minutos del siete de diciembre de dos mil veintidós, después de que los oradores inscritos para hablar a favor de ambas iniciativas declinaran hacer uso de la tribuna, el Pleno de la Cámara de Diputados consideró en votación económica que las dos iniciativas se encontraban suficientemente discutidas en lo general.¹¹⁹

67.16 De inmediato comenzó la discusión en lo particular de la primera iniciativa.¹²⁰ Se informó al Pleno de propuestas de modificaciones a los artículos 2, 3, 3 bis, 5 y 5 bis de la Ley General de Comunicación Social, así como 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. A la una de la mañana con cuarenta y dos minutos se aprobó este proyecto de decreto en lo general y en lo particular de lo no reservado, e inició la discusión de sus artículos reservados.

67.17 A las dos horas con cinco minutos del siete de diciembre de dos mil veintidós se aprobaron los artículos reservados del proyecto de reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En consecuencia, la Mesa Directiva ordenó que ese primer proyecto de decreto fuera remitido al Senado de la República.¹²¹

¹¹⁷ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206V.html>.

¹¹⁸ Véase ídem.

¹¹⁹ Véase ídem.

¹²⁰ Véase ídem.

¹²¹ Véase ídem.



67.18 A las dos horas con siete minutos del siete de diciembre de dos mil veintidós comenzó la discusión en lo particular de la segunda iniciativa.¹²² Se informó al Pleno de la Cámara de Diputados de propuestas de modificaciones a los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 11, 14, 28 bis, 32, 43, 65, 77, 125 septies, 131, 243, 262, 272 quinquies, 311, 329, 331, 332, 471, 473, 474, 474 bis, 475, 476, 355 bis, 355 quáter, 355 quintus, 355 sextus y 355 ter de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 10, 61 y 60 de la Ley General de Partidos Políticos; 12, 16 y 39 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 173 y 176 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

67.19 A las dos horas con veintiocho minutos se aprobó en lo general y en lo particular de lo no reservado este segundo proyecto de decreto e inició su discusión en lo particular. Hubo siete intervenciones de diputados del partido MORENA y una de un diputado del Partido del Trabajo.¹²³

67.20 A las tres horas con treinta y cuatro minutos del siete de diciembre de dos mil veintidós se sometieron a votación las reservas formuladas y el Pleno de la Cámara de Diputados finalmente aprobó por mayoría de votos en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹²⁴ De inmediato se ordenó que el proyecto de decreto se remitiera al Senado de la República y se levantó la sesión.¹²⁵

B. Senado de la República

67.21 El ocho de diciembre de dos mil veintidós el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tuvo por recibida la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley

¹²² Véase ídem.

¹²³ Véase ídem.

¹²⁴ Véase ídem.

¹²⁵ Véase ídem.



General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, proveniente de la Cámara de Diputados. Ordenó turnarla a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, para la elaboración del dictamen correspondiente, así como a la Comisión de Justicia, para que emitiera su opinión.¹²⁶

67.22 El doce de diciembre de dos mil veintidós las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, sin haber sesionado de manera conjunta en momento alguno, emitieron por mayoría de diecisiete votos dictamen favorable sobre la minuta de reformas a la legislación electoral, aunque propusieron la modificación de algunos artículos.¹²⁷

67.23 El trece de diciembre siguiente tuvo lugar la primera lectura del dictamen en el Pleno del Senado.¹²⁸ Después de la presentación, un senador del Partido Acción Nacional manifestó que no procedía calificarla como primera lectura del dictamen porque las Comisiones Unidas no habían sesionado de manera conjunta, ni se contaba tampoco con la opinión de la Comisión de Justicia.¹²⁹ De

¹²⁶ Véase el tomo I del cuaderno de pruebas aportadas por la Cámara de Diputados, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 553 a 555 (oficios No. 3676, 3677 y 3678 del presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República).

¹²⁷ Véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, a la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en materia electoral", en *Gaceta del Senado*, martes trece de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-13-1/assets/documentos/Dictamen_LGIPE.pdf.

¹²⁸ Véase "Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación, en materia electoral", en *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión 38, trece de diciembre de dos mil veintidós, pág. 474, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/65/2/PP0/PDF-WEB/PP0_No38_13-DICIEMBRE_2022.pdf.

¹²⁹ Véase, *ibid.*, pág. 1109. ("El Senador José Alfredo Botello Montes: [Desde su escaño] señora presidenta, los dictámenes que se dice de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda, y que usted le ha dado trámite, no debe ser así. Las Comisiones de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, tampoco han sesionado de manera conjunta, de manera



inmediato una senadora del partido MORENA replicó que las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, habían sesionado de manera separada por falta de quórum causada por la oposición, pero que la convocatoria a cada una de ellas había estado apegada al Reglamento de la Cámara de Diputados.¹³⁰ Pese a la objeción, el dictamen quedó de primera lectura.

67.24 El catorce de diciembre de dos mil veintidós tuvo lugar la sesión ordinaria del Senado de la República. Inmediatamente después de la presentación del orden del día, que incluía la segunda lectura del dictamen de las Comisiones Unidas, una senadora del Partido Revolucionario Institucional intervino para solicitar el retiro del dictamen, pues consideraba que en la Cámara de Diputados habían tenido lugar graves violaciones al procedimiento legislativo.¹³¹ Aunque su solicitud fue respaldada en sesión por senadores del partido Movimiento Ciudadano, del Grupo Plural, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional, finalmente fue rechazada por mayoría de votos.¹³²

67.25 Después de la segunda lectura del dictamen se presentaron tres mociones suspensivas por parte de senadores de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.¹³³ Sometidas a votación en la asamblea, también fueron rechazadas por mayoría de votos.¹³⁴

67.26 El quince de diciembre de dos mil veintidós, en la sesión ordinaria que había comenzado el día anterior, el Pleno del Senado de la República aprobó en

unida como lo instruyó esta presidencia. Tampoco se tiene, como así se cantó al inicio de esta sesión, el turno que se dio para que se diera también la opinión de la Comisión de Justicia, por lo tanto, no tiene porqué admitirse, como primera lectura de este dictamen debe cumplirse con el reglamento y las comisiones deben sesionar de manera unida, de tal manera que no procede que se le dé el carácter de primera lectura, como se pretende darle a esos documentos presentados en este Pleno.) (Énfasis omitido).

¹³⁰ Véase ídem.

¹³¹ Véase "Aprobación del orden del día. Intervención de la senadora Beatriz Paredes Rangel, del PRI", en *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión 39, miércoles catorce de diciembre de dos mil veintidós, págs. 112 y 113, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/65/2/PPO/PDF-WEB/PPO_No39_14_DICIEMBRE_2022.pdf.

¹³² Véase ibíd., págs. 113 a 124.

¹³³ Véase ibíd., págs. 2186 a 2200.

¹³⁴ Véase ibíd., págs. 2201 y 2202.



lo general y en lo particular, con algunas modificaciones,¹³⁵ el dictamen de referencia. Aunque el Senado de la República finalmente aprobó en sus términos la propuesta de la Cámara de Diputados de reformar el artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para permitir la distribución de votos emitidos entre partidos políticos a través de un convenio (véase *supra* párr. 67.13),¹³⁶ dado que el proyecto aprobado contenía otras modificaciones respecto de la minuta de la Cámara de Origen, aquél se remitió nuevamente a la Cámara de Diputados para los efectos previstos en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal.¹³⁷

C. Cámara de Diputados

67.27 El mismo quince de diciembre de dos mil veintidós, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se dio cuenta al Pleno con la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, proveniente del Senado.¹³⁸

¹³⁵ El Senado de la República hizo modificaciones a los artículos 1, 3, 5, 6, 11, 11 Bis, 12, 15, 32, 160, 224, 329, 330, 331, 332, 334, 335, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 354, 355, 443, 456, 472, 474 Bis y 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 9, 10, 12, 13, 25, 42, 51, 52, 60, 68, 87 y 94 de la Ley General de Partidos Políticos; 165, 169, 173 y 176 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 39 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; eliminó el artículo vigesimoséptimo transitorio y adicionó un artículo transitorio al proyecto de decreto. Véase *ibíd.*, pág. 3336.

¹³⁶ Si bien el dictamen de las Comisiones Unidas proponía eliminar la propuesta de la Cámara de Diputados y volver a la redacción de la iniciativa del Ejecutivo Federal y de la primera versión de la iniciativa de Morena, PT y PVEM, es decir, sin permitir distribución de votos por convenio, después de una reserva planteada por el senador Rogelio Israel Zamora Guzmán, el texto aprobado por el Senado de la República para el artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales volvió a ser el de la minuta de la Cámara de Diputados. Véase *ibíd.*, págs. 2297 a 2319.

¹³⁷ Véase *ibíd.*, pág. 3336.

¹³⁸ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", jueves quince de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221215.html>.



67.28 De inmediato la presidenta en funciones de la Mesa Directiva, con fundamento en los artículos 59, numeral 3, y 82, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometió a votación económica del Pleno si la minuta debía considerarse como "de urgente resolución."¹³⁹ Sometida a votación económica la dispensa del trámite, el Pleno lo aprobó por mayoría de votos y de inmediato comenzó la discusión en lo general.

67.29 Enseguida se presentaron dos mociones suspensivas de legisladores de los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional para que se suspendiera la discusión y votación de la minuta.¹⁴⁰ Los diputados alegaron, en esencia, que se había vulnerado el procedimiento legislativo y, por ende, se ponían en riesgo los derechos políticos de la ciudadanía. Ambas se rechazaron por mayoría en votación económica.¹⁴¹

67.30 La discusión en lo general de la minuta continuó –sin contar un receso que tuvo lugar entre las trece horas con diez minutos y las dieciocho horas con quince minutos– hasta las veinte horas con catorce minutos del quince de diciembre de dos mil veintidós. A las veinte horas con veintiséis minutos de ese día el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta en lo general y en lo particular de lo no reservado, y comenzó la discusión de sus reservas.¹⁴²

67.31 Acto seguido, el diputado Carlos Alberto Puente Salas del Partido Verde Ecologista de México formuló una reserva al artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en la minuta del Senado. Propuso suprimir el tercer párrafo del numeral 2 de este precepto, es decir, eliminar la distribución de votos entre partidos políticos por convenio que ya habían aprobado ambas Cámaras en sesiones anteriores (véase *supra* párrs. 67.20 y 67.26).¹⁴³

¹³⁹ Ídem.

¹⁴⁰ Véase ídem.

¹⁴¹ Véase ídem.

¹⁴² Véase ídem.

¹⁴³ Véase "Reserva del Diputado Carlos Alberto Puente Salas, del PVEM", en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión 39, jueves quince de diciembre de dos mil veintidós, anexo II, págs. 44 y 45, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/dic/221215-3.pdf>.



La propuesta fue aceptada en votación económica y la modificación se reservó para la votación nominal del proyecto de decreto en su conjunto.¹⁴⁴

67.32 Finalmente, a las veintidós horas con veintinueve minutos del quince de diciembre de dos mil veintidós el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por mayoría de votos en lo general y en lo particular, con las modificaciones aprobadas por la asamblea, el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁴⁵ En síntesis, la Cámara de Diputados aprobó todas las modificaciones realizadas por el Senado de la República, pero además eliminó del proyecto de decreto el párrafo tercero del numeral 2 del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁴⁶ En consecuencia, remitió el proyecto nuevamente al Senado de la República y le autorizó para que sólo lo aprobado por ambas Cámaras pasara al Ejecutivo Federal.¹⁴⁷

D. Senado de la República

67.33 El treinta de enero de dos mil veintitrés el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tuvo por recibida la minuta con proyecto de decreto

¹⁴⁴ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", jueves quince de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221215.html>.

¹⁴⁵ Véase ídem.

¹⁴⁶ Véase *supra* nota 115.

¹⁴⁷ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", jueves quince de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221215.html>. ("El presidente diputado Santiago Creel Miranda: Esta Presidencia, con fundamento en lo que dispone la última parte de la fracción E. del artículo 72 constitucional, somete a consideración de la asamblea el siguiente acuerdo. Vamos a proceder a dar lectura al acuerdo: 'Se autoriza al Senado de la República para que, de conformidad con lo que establece la fracción E. del artículo 72 constitucional, remita el Ejecutivo federal el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, sólo con lo aprobado por ambas Cámaras.'") (Énfasis omitido, citas interiores añadidas).



que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, proveniente de la Cámara de Diputados. Ordenó turnarla, para los efectos del artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal, a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen, así como a la Comisión de Justicia, para que emitiera su opinión.¹⁴⁸

67.34 El veinte de febrero de dos mil veintitrés las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República emitieron el dictamen sobre la nueva minuta de la Cámara de Diputados.¹⁴⁹ En él se propuso aprobarla con excepción de todas las reformas relativas al artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se consideró que la supresión del párrafo tercero de su numeral 2 por la Cámara de Diputados cuando aquél ya había sido aprobado por el Senado de la República representaba una violación al artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal. En consecuencia, las Comisiones Unidas propusieron suprimir del proyecto de decreto todas las reformas al referido artículo 12, incluidas las modificaciones del numeral 1 y de cuatro párrafos del numeral 2 –primero, segundo, cuarto y quinto– que ya habían sido aprobadas por ambas Cámaras.¹⁵⁰

67.35 Finalmente, el veintidós de febrero siguiente el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría de votos en lo general y en lo particular el dicta-

¹⁴⁸ Véase el tomo IV del cuaderno de pruebas aportado por el Senado de la República, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 3333 a 3335 (oficio 4350, 4351 y 4352 del presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República).

¹⁴⁹ Véase "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, para los efectos de la fracción e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta del Senado*, veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-02-21-1/assets/documentos/Dict_Com_Gobernacion_Minuta_Electoral.pdf.

¹⁵⁰ Véase idem.



men con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, y lo remitió al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.¹⁵¹

68. Conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo.¹⁵² Entre los cuatro partidos políticos nacionales y las dos minorías parlamentarias accionantes hacen valer violaciones a los artículos 6o., 7o., 14, 16, 40, 41, 65, 70, 71 y 72 de la Constitución Federal. Plantean, en esencia, que el procedimiento legislativo del decreto impugnado adolece de siete vicios con potencial invalidante:

69. Primero, el Partido Acción Nacional y la minoría de la Cámara de Diputados aducen que el procedimiento legislativo que desembocó en el decreto impugnado vulnera los artículos 6o., 7o., 40 y 72 constitucionales porque el Congreso de la Unión omitió actuar como parlamento abierto.¹⁵³ Afirman que, pese a que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido en el amparo en revisión 27/2021 que los ejercicios de parlamento abierto representaban herramientas para el ejercicio de derechos humanos a la libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas y, por consiguiente, su incumplimiento representaba una vulneración directa a los artículos 6o. y 7o. constitucionales, ni la Cámara de Diputados ni el Senado

¹⁵¹ Véase "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación, en materia electoral, para los efectos de la fracción E) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión 9, veintidós de febrero de dos mil veintitrés, págs. 586 a 591, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/65/2/SPO/PDF-WEB/SPO_No9_22-FEBRE-RO-2023.pdf.

¹⁵² En términos del artículo 71 de la ley reglamentaria, esta Suprema Corte suplirá la deficiencia de los conceptos de invalidez, siempre y cuando se trate de argumentos relacionados con artículos señalados expresamente como vulnerados en la demanda. Véase *supra* nota 61.

¹⁵³ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2669 a 2672 (demanda del Partido Acción Nacional) y 3055 a 3057 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados).



de la República habían dado espacios para que la ciudadanía externara sus inquietudes en relación con las reformas legales. Consideran que, dados los temas que abarcaban tales modificaciones a la legislación electoral, existía obligación de convocar a la ciudadanía a través de estos mecanismos.

70. Segundo, la minoría del Senado de la República sostiene que el Congreso de la Unión incurrió en un fraude al artículo 71, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal porque dio tratamiento privilegiado a una iniciativa del presidente de la República que no había sido presentada como iniciativa preferente en los tiempos requeridos por ese precepto constitucional.¹⁵⁴ Estima que, para ser tramitadas como preferentes, las iniciativas del Ejecutivo Federal debían haber sido presentadas como tales el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, o bien haberse señalado con ese carácter las presentadas en periodos anteriores que estuvieran pendientes de dictamen. No obstante, si el Ejecutivo Federal había optado por no hacer valer esa prerrogativa y su iniciativa para reformar la normativa electoral había sido turnada a Comisiones, entonces la mayoría legislativa no podía hacerla suya para dispensarle el trámite. La minoría accionante considera que tal proceder representa una simulación que evita la aplicación de las normas legales y reglamentarias que garantizan la concurrencia de las minorías en el proceso legislativo.

71. Tercero, tanto los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Revolucionario Institucional como las dos minorías parlamentarias accionantes alegan que se vulneraron los artículos 14, 16 y 72 de la Constitución Federal porque no se motivó la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa en los términos previstos en el Reglamento de la Cámara de Diputados.¹⁵⁵ Consideran que no se cumplieron las condiciones previstas en el artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados para que se pueda dispensar el trámite ordinario de una iniciativa, pues la Suprema Corte ha sostenido desde la acción de inconsti-

¹⁵⁴ Véase *ibíd.*, fojas 3385 a 3392 (demanda de la minoría del Senado de la República).

¹⁵⁵ Véase *ibíd.*, fojas 33 a 39 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 2631 a 2637 (demanda del Partido Acción Nacional), 3021 y 3022 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3392 a 3400 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3737 a 3742 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



tucionalidad 107/2008 que el trámite urgente de una iniciativa debe acompañarse de razones que motiven la solicitud. Refieren que, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, las razones que motiven una dispensa de trámite deben como mínimo (i) relacionar hechos que generen una condición de urgencia, (ii) mostrar una relación medio-fin entre las normas a aprobar y los hechos a solucionar, y (iii) evidenciar la necesidad de dispensar algunos trámites legislativos frente a la condición de urgencia, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos. Concluyen que, si una iniciativa prácticamente con el mismo contenido había sido remitida a Comisiones para dictamen una hora antes y, por consiguiente, no se consideraba urgente, entonces la nueva iniciativa que la hizo suya tampoco podía considerarse urgente sin que mediara justificación alguna.

72. Cuarto, tanto los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Revolucionario Institucional como las dos minorías parlamentarias accionantes señalan que se vulneraron los principios de publicidad y deliberación democrática previstos en los artículos 40, 41, 65, 70 y 72 de la Constitución Federal porque no se publicó ni se dio a conocer a los legisladores el contenido de las iniciativas sometidas a discusión y votación con la anticipación prevista en los artículos 65, numeral 4, y 97, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, de modo que no había certeza de lo discutido ni de lo votado en la sesión vespertina de seis de diciembre de dos mil veintidós.¹⁵⁶ En este punto la minoría de integrantes del Senado de la República alega incluso que se manipuló indebidamente la Gaceta Parlamentaria de ese día para ocultar que no se había publicado la iniciativa con modificaciones y adecuaciones antes de que iniciara la discusión. Los senadores afirman que el anexo C de la Gaceta Parlamentaria fue publicado al menos en dos ocasiones, una antes del inicio de la discusión con contenido idéntico al anexo B, y otra después de iniciada la sesión del Pleno con las modificaciones propuestas a los artículos 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 94, inciso b), de la Ley General de

¹⁵⁶ Véase *ibíd.*, fojas 30 a 33 y 39 a 41 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 2630 a 2631 (demanda del Partido Acción Nacional), 3020 y 3021 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3400 a 3404 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3737 a 3749 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



Partidos Políticos, sin que en momento alguno se diera cuenta al Pleno de la sustitución ni de las modificaciones que contenía. Esto demuestra, sostiene la minoría accionante, no sólo que se desconocía lo discutido y votado ese día, lo que de suyo ya representa una violación grave al principio de deliberación democrática, sino además que se ocultó al Pleno de la Cámara de Diputados la sustitución del anexo C de la Gaceta Parlamentaria para aparentar que el contenido votado sí había sido publicado con anterioridad al inicio de la discusión.¹⁵⁷

73. Quinto, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y ambas minorías parlamentarias alegan que se vulneró el principio de deliberación democrática previsto en los artículos 40, 41, 65, 70 y 72 de la Constitución Federal porque la simple extensión de la iniciativa de reformas a la legislación electoral, a la par de las reformas a la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas que se discutieron de manera simultánea en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós, hacía imposible conocer y analizar lo discutido en el tiempo que se discutió.¹⁵⁸ Afirman que se sometieron simultáneamente a discusión y votación reformas a seis ordenamientos legales distintos, los cuales representaban en su conjunto más de quinientos artículos y versaban sobre temas técnicos altamente complejos, en un periodo de aproximadamente cuatro horas. Concluyen que esto impidió a las minorías parlamentarias conocer lo discutido y manifestar libremente su opinión en relación con la iniciativa.

74. Sexto, todos los accionantes sostienen que ambas Cámaras del Congreso de la Unión vulneraron el artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal, que les prohíbe de manera absoluta modificar artículos ya aprobados por ellas en un mismo procedimiento legislativo, porque discutieron y eliminaron disposiciones del proyecto de decreto que ya habían sido aprobadas por las dos Cámaras y, por ende, en ese momento ya únicamente podían ser remitidas al Ejecutivo

¹⁵⁷ Véase *ibíd.*, fojas 3315 y 3403 (demanda de la minoría del Senado de la República).

¹⁵⁸ Véase *ibíd.*, fojas 2629 (demanda del Partido Acción Nacional), 3736 (demanda del Partido Revolucionario Institucional), 3020 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), así como 3398 y 3399 (demanda de la minoría del Senado de la República).



Federal.¹⁵⁹ Por una parte, afirman que en sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós la Cámara de Diputados eliminó indebidamente del proyecto de decreto el párrafo tercero del artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pese a que dicho párrafo ya había sido aprobado en definitiva por las dos Cámaras en las sesiones de seis y catorce de diciembre de ese año, respectivamente. Por otra parte, afirman que en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés el Senado de la República eliminó indebidamente del proyecto de decreto los numerales 1 y 2, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando tales disposiciones ya habían sido aprobadas sin cambios por ambas Cámaras también en las referidas sesiones de seis y catorce de diciembre de dos mil veintidós, por lo que tampoco se encontraban a disposición de Cámara alguna.

75. Séptimo, tanto los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Revolucionario Institucional como las dos minorías parlamentarias accionantes aducen que la aprobación del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República a la minuta con proyecto de decreto proveniente de la Cámara de Diputados es contraria al artículo 72 constitucional porque tales Comisiones nunca sesionaron de manera conjunta, ni tampoco se contaba con la opinión de la Comisión de Justicia.¹⁶⁰ Afirman que, en términos de los artículos 147, numeral 2, 150, numeral 3, 185 y 186 del Reglamento del Senado de la República, es una condición de validez de los dictámenes emitidos por Comisiones Unidas que efectivamente se hayan reunido a sesionar de forma conjunta con el quórum requerido para tal efecto y, en caso de que se haya solicitado opinión, ésta se anexe al dictamen para publicación conjunta.

¹⁵⁹ Véase *ibíd.*, fojas 44 a 46 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 1629 a 1639 (ampliación de demanda del partido Movimiento Ciudadano), 509 a 516 (demanda del Partido de la Revolución Democrática), 2650 a 2659 (demanda del Partido Acción Nacional), 3034 a 3040 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3411 a 3433 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3745 a 3746 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).

¹⁶⁰ Véase *ibíd.*, fojas 41 a 44 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 2637 a 2645 (demanda del Partido Acción Nacional), 3026 a 3030 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3336 (demanda de la minoría del Senado de la República, nota al pie 7) y 3742 a 3744 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



76. **Respuesta de las autoridades responsables.** El Congreso de la Unión no aborda pormenorizadamente en sus informes los conceptos de invalidez planteados por los accionantes. Mientras que la Cámara de Diputados señala en términos generales que todos los planteamientos formulados en este aspecto son infundados porque sí se respetó el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Federal,¹⁶¹ el Senado de la República se limita a sostener que el procedimiento legislativo controvertido sí es válido porque la discusión se inició en la Cámara de Diputados, el proyecto pasó a las Comisiones del Senado de la República, después lo votó el Pleno de ese órgano legislativo, se devolvió a la Cámara de Diputados, aprobado por ella regresó a Comisiones en el Senado de la República y éste lo aprobó y finalmente remitió al Ejecutivo Federal.¹⁶²

77. Por su parte, el Ejecutivo Federal esgrime en sus informes objeciones de carácter general contra las demandas en su conjunto, pero también argumentos específicos contra algunos de sus planteamientos. Por lo que hace a las objeciones generales,¹⁶³ alega que, como el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de regular el procedimiento legislativo, esta Suprema Corte carece de atribuciones para revisarlo en el presente caso. Señala también que el propio diseño bicameral de ese órgano garantiza la deliberación democrática al mantener un equilibrio interno en la actividad legislativa. Por último, afirma que en todo caso las posibles violaciones procedimentales alegadas no son invalidantes y que, por ende, no deben conducir a la invalidez de las normas generales impugnadas. Considera que invalidarlas por ese motivo transgrediría la seguridad jurídica y, adicionalmente, solicita que esta Suprema Corte aplique el artículo 17, párrafo 3, de la Constitución Federal, a fin de evitar formalismos procesales innecesarios para el estudio de fondo.

¹⁶¹ Véase *ibíd.*, fojas 2003 a 2013 (informe de la Cámara de Diputados a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023), 4682 a 4693 (informe de la Cámara de Diputados a las acciones de inconstitucionalidad 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023).

¹⁶² Véase *ibíd.*, fojas 2036 a 2055 (informe del Senado de la República a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023) y 4768 a 4775 (informe del Senado de la República a las acciones de inconstitucionalidad 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023).

¹⁶³ Véase *ibíd.*, fojas 2187 a 2192 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023), 4707 a 4722 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023).



78. Por lo que hace a las objeciones específicas que formula el Ejecutivo Federal, conviene exponerlas en función de la relación que guarden con cada planteamiento de los accionantes. Así, la postura conjunta de las autoridades responsables frente a los siete conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo del decreto impugnado puede sintetizarse de la siguiente manera:

79. Primero, en relación con la omisión del Congreso de la Unión de llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto, ninguna de las autoridades emitió pronunciamiento específico al respecto. No obstante, en la medida que todas ellas rechazaron genéricamente que se hubieran vulnerado las normas constitucionales relativas al procedimiento legislativo, implícitamente desconocen la existencia de una obligación constitucional en ese sentido.

80. Segundo, respecto del reproche al Congreso de la Unión de haber incurrido en fraude al artículo 71, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal por haberle dado tratamiento privilegiado a una iniciativa del presidente de la República que no había sido presentada como iniciativa preferente, ninguna de las autoridades emitió pronunciamiento específico. Sin embargo, dado que todas ellas refutaron en términos generales que se hubieran vulnerado las normas constitucionales relativas al procedimiento legislativo, se entiende que también rechazan que los integrantes del Congreso de la Unión tengan la limitación constitucional alegada por la minoría legislativa accionante.

81. Tercero, respecto de la falta de motivación de la dispensa de trámite de la iniciativa que se presentó en la Cámara de Diputados en la sesión vespertina del seis de diciembre de dos mil veintidós después del receso, el Ejecutivo Federal sostiene que dicha dispensa tiene sustento en los artículos 65, punto 4, y 82, punto 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, pues se trataba de un asunto de urgente resolución.¹⁶⁴ Sugiere que las dispensas de los trámites legislativos por urgencia no requieren de motivación, sino únicamente de la

¹⁶⁴ Véase *ibíd.*, fojas 2189 a 2192 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023), 4720 a 4721 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023).



anuencia de la mayoría del Pleno de la Cámara, y esto fue sometido a votación y aprobado por mayoría en votación económica.

82. Cuarto, respecto de la falta de publicación y distribución de la iniciativa antes de la discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, ninguna autoridad aborda específicamente el planteamiento, ni aporta elementos para desvirtuarlo. Mientras que el Congreso de la Unión se limitó a remitir una copia certificada del anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós como antecedente legislativo del decreto impugnado, el Ejecutivo Federal tan sólo remitió el ejemplar del Diario Oficial de la Federación que le requirió el Ministro instructor. Ninguna de las autoridades se refiere tampoco al señalamiento de la minoría del Senado de la República en el sentido de que hubo una modificación indebida del anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós, después de iniciada la discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, ni aporta elemento alguno para demostrar que, contra lo que argumentan los accionantes, el contenido publicado como anexo C de la Gaceta Parlamentaria antes del inicio de la discusión en el Pleno de ese órgano legislativo sí era el que efectivamente se discutió y votó en esa sesión.

83. Quinto, frente a la imposibilidad fáctica de conocer y analizar lo discutido en el poco tiempo en que se discutió, el Ejecutivo Federal señala que, aunque los accionantes argumenten falta de tiempo para discutir una reforma completa y de gran volumen, se trata de una circunstancia normal en las discusiones del Congreso de la Unión.¹⁶⁵ Al respecto cita como ejemplos, entre otros, la aprobación del proyecto de la Ley Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia, así como la de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios de dos mil veintidós y dos mil veintitrés. Afirma que en aquellas ocasiones la publicación, dispensa de trámites e inicio de discusiones sucedieron en un mismo día, sin que alguna minoría hubiera impugnado el procedimiento legislativo. Además, indica que el debate cumplió con la calidad democrática en la medida en que participaron todas las fuerzas políticas. Tan es así, sostiene,

¹⁶⁵ Véase *ibíd.*, fojas 2189 a 2192 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y 75/2023), 4719 a 4720 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023).



que el debate duró cinco horas con treinta y siete minutos y la minoría presentó diversas mociones suspensivas. Concluye que la minoría tuvo incluso la oportunidad de hacer valer todos los recursos relativos a las mociones previstos en el artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y decidió no hacerlo.

84. Sexto, en relación con la modificación indebida de preceptos ya aprobados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, ninguna de las autoridades emitió pronunciamiento específico. No obstante, en la medida que todas ellas rechazaron genéricamente que se hubieran vulnerado las normas constitucionales relativas al procedimiento legislativo, lo que incluye desde luego el artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal, implícitamente rechazan que alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión se hubiera situado en el supuesto de esa prohibición constitucional.

85. Finalmente, respecto de la omisión atribuida a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República de sesionar de manera conjunta para emitir el dictamen al proyecto de decreto, el Ejecutivo Federal señala que se cumplieron los requisitos previstos en los artículos 70 y 72 constitucionales, 94 de la Ley Orgánica del Congreso, así como 147, 150 y 163 del Reglamento del Senado. La autoridad argumenta que una eventual violación en este punto habría sido convalidada por el Pleno del Senado de la República, por lo que no tiene carácter invalidante.¹⁶⁶

86. Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como ya se mencionó (véase *supra* párr. 9), la Sala Superior de este órgano jurisdiccional no emitió pronunciamiento en relación con los conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo, pues no los consideró propios de la materia electoral ni, por consiguiente, susceptibles de una opinión especializada.¹⁶⁷

87. Cuestiones jurídicas por resolver. De los planteamientos de los accionantes contra el procedimiento legislativo del decreto impugnado se desprenden

¹⁶⁶ Véase *ibíd.*, fojas 4717 a 4719 (informe del Ejecutivo Federal a las acciones de inconstitucionalidad 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023).

¹⁶⁷ Véase *ibíd.*, fojas 2371 (opinión SUP-OP-4/2023) y 5220 a 5221 (opinión SUP-OP-7/2023).



ocho preguntas jurídicas concretas de cuyas respuestas depende que esta Suprema Corte declare o no su invalidez total. Las preguntas son las siguientes:

1. ¿El Congreso de la Unión omitió indebidamente llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobar el decreto impugnado?

2. ¿Los integrantes del Congreso de la Unión tienen constitucionalmente prohibido hacer suyas y solicitar que se tramiten como urgentes las iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente?

3. ¿La Cámara de Diputados omitió indebidamente motivar la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa sometida a discusión?

4. ¿La Cámara de Diputados omitió publicar con la anticipación debida la iniciativa sometida a discusión?

5. ¿Los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieron un plazo razonable para deliberar la iniciativa sometida a discusión?

6. ¿Las Cámaras del Congreso de la Unión modificaron indebidamente artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados?

7. ¿Las Comisiones Unidas del Senado de la República omitieron indebidamente aprobar su dictamen de manera conjunta?

8. De acreditarse alguna (o varias) de las violaciones al procedimiento legislativo alegadas por los accionantes, ¿tiene(n) potencial invalidante en el caso concreto?

88. A continuación, se aborda detenidamente cada una de estas cuestiones.

1. ¿El Congreso de la Unión omitió indebidamente llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobar el decreto impugnado?

89. Los ejercicios de parlamento abierto representan, en términos muy generales, mecanismos de deliberación pública a través de los cuales los órganos



legislativos abren espacios de participación a la ciudadanía y/o a funcionarios especializados en alguna materia para que incidan en el diseño de las normas que pretenden aprobar. Como ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte, el propósito de estos ejercicios de transparencia es variado. Comprende desde obtener comentarios expertos en relación con determinado tema para optimizar la eficacia de los cambios normativos propuestos, hasta medir el grado de aceptación ciudadana frente a ellos.¹⁶⁸ Por eso un parlamento normalmente suele tener lugar cuando el contenido de las normas propuestas versa sobre temas de gran relevancia social y/o interés para la ciudadanía.

90. Ahora bien, del hecho de que el decreto impugnado verse sobre modificaciones a la estructura, organización y procedimientos del Instituto Nacional Electoral, así como a las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –es decir, sobre temas que sin duda resultan de gran interés para la ciudadanía y tienen una enorme relevancia social– no se sigue de manera automática que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobarlo. Esto dependerá más bien de que exista una obligación jurídica en ese sentido para dicho órgano legislativo. Corresponde aquí, por tanto, verificar si existe algún supuesto en que el Congreso de la Unión se encuentre constitucionalmente obligado a llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobar una reforma legal, porque de no ser el caso, tampoco sería válido concluir que la aprobación del decreto impugnado requería tal ejercicio.

91. Resolver esta cuestión no tiene mayor complicación. Tal como sostuvo recientemente el Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**,¹⁶⁹ si bien los ejercicios de parlamento abierto son herramientas válidas y del todo deseables para cualquier sociedad democrática, no representan un requisito constitucional de validez de las normas que expida el Congreso de la Unión.

¹⁶⁸ En este sentido, véase el amparo en revisión 25/2021, párrs. 235 a 243, y el amparo en revisión 27/2021, párrs. 192 a 200, resueltos por la Primera Sala el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

¹⁶⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por unanimidad de once votos, párrs. 58 a 72.



La omisión de realizarlos, por ende, no puede considerarse una violación a las normas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo.

92. Por un lado, al menos desde que se resolvió la **acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020**¹⁷⁰ la Suprema Corte ha sostenido de forma consistente que, pese a que los ejercicios de parlamento abierto son relevantes para una sociedad democrática porque dan un papel de mayor protagonismo a la ciudadanía en la toma de decisiones, no existe obligación constitucional o convencional alguna para que los órganos legislativos del país lleven a cabo ejercicios de parlamento abierto. Se trata más bien de facultades discrecionales al alcance del Congreso de la Unión y los Congresos Locales para involucrar a la ciudadanía en general y/o a personas u organizaciones expertas en la elaboración de las normas jurídicas que pretendan aprobar, con independencia del tema sobre el que versen las propuestas.

93. Aunque la Suprema Corte haya sostenido que tales procesos abren la posibilidad a cambiar el funcionamiento y desempeño de las Legislaturas en la medida que la ciudadanía deja de tener un rol de mero receptor de las decisiones,¹⁷¹ jamás ha considerado que su realización sea condición de validez de las normas que aquéllas expidan. Al contrario, en palabras de este Tribunal Pleno, la falta de organización de espacios de participación abierta al público no puede traducirse en una violación al procedimiento legislativo "*porque de las reglas previstas en la Constitución Federal, así como en la normativa que regula la labor del Congreso y de sus Cámaras ..., no se desprende la obligación de conformar un modelo de parlamento abierto consistente en espacios de participación directa de la ciudadanía como parte del procedimiento de creación de una norma.*"¹⁷²

¹⁷⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, resueltas el seis de diciembre de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de diez votos, párrs. 100 a 109.

¹⁷¹ Véase ibíd., párr. 106.

¹⁷² Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 66.



94. Por otro lado, esta Suprema Corte recién sostuvo que, si bien el debate democrático exige la libre concurrencia de ideas y de información en relación con los servidores públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y la transparencia en las actividades del Congreso de la Unión, la ausencia de ejercicios de parlamento abierto no conlleva una vulneración al derecho de acceso a la información de la ciudadanía. Por el contrario, como también se reconoció expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, existen diversos mecanismos en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión creados precisamente para garantizar ese derecho fundamental frente al Poder Legislativo. Ejemplos de ello son el "*Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*" (art. 140) y el "*Diario de Debates*" (art. 142), así como las versiones estenográficas o taquigráficas de las discusiones de ambas Cámaras.¹⁷³

95. Estas razones son suficientes para que la Suprema Corte concluya que es **infundado** el concepto de invalidez del Partido Acción Nacional y de la minoría de la Cámara de Diputados relativo a que el procedimiento legislativo que desembocó en el decreto impugnado era inconstitucional porque el Congreso de la Unión omitió actuar como parlamento abierto.¹⁷⁴ Contra lo que alegan, ni la Cámara de Diputados ni el Senado de la República tenían la obligación de convocar a la ciudadanía a través de estos mecanismos para reformar la legislación en materia electoral. Por lo tanto, no puede concluirse que la omisión de llevar a cabo un ejercicio de este tipo antes de expedir el decreto impugnado represente una violación a las normas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo.

96. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que los dos accionantes señalen que la Primera Sala de la Suprema Corte había sostenido en los **amparos en revisión 25/2021 y 27/2021** que, cuando la actividad parlamentaria se realizaba sin transparencia, el Poder Legislativo dejaba de cumplir con su obli-

¹⁷³ Véase *ibíd.*, párr. 70.

¹⁷⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2669 a 2672 (demanda del Partido Acción Nacional) y 3055 a 3057 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados).



gación de representar,¹⁷⁵ ni tampoco que afirmen que con tal consideración implícitamente se había reconocido que la ausencia de un parlamento abierto conllevaba una violación directa a los artículos 6o. y 7o. constitucionales.¹⁷⁶ Primero, esos dos asuntos versaron sobre la constitucionalidad de la emisión de votaciones por cédula –esto es, secretas– en reformas constitucionales locales para reconocer matrimonio igualitario en el Estado de Yucatán, y no precisamente sobre la ausencia de foros de discusión ciudadana o experta sobre el tema en particular, por lo que sus conclusiones sobre aquel procedimiento legislativo no necesariamente son aplicables al presente caso.

97. Segundo, contra lo que sostienen los accionantes, del hecho de que los ejercicios de parlamento abierto sean útiles para la realización de ciertos derechos humanos –como sin duda acontece con los derechos al acceso a la información y a la libertad de expresión previstos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales–¹⁷⁷ no se sigue que la omisión de llevar a cabo tales ejercicios vul-

¹⁷⁵ En este sentido, véase el amparo en revisión 25/2021, párrs. 235 a 243, y el amparo en revisión 27/2021, párrs. 192 a 200, resueltos por la Primera Sala el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

¹⁷⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2669 (demanda del Partido Acción Nacional) y 3055 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados).

¹⁷⁷ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente: ..."

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."



nere esos derechos. Con independencia de que descartar mecanismos que puedan potenciar un derecho fundamental no es conceptualmente lo mismo que vulnerar ese derecho, pues esta Suprema Corte ha reconocido expresamente que *"los derechos humanos frecuentemente tienen la posibilidad jurídica de cumplirse en un grado mayor dependiendo del contexto"*¹⁷⁸ y, por consiguiente, su contenido específico puede variar en función de las necesidades de cada región, lo cierto es que en la democracia participativa existen muy diversos mecanismos para garantizar los derechos humanos al acceso a la información y a la libertad de expresión. Éstos van mucho más allá de la participación directa de la ciudadanía y/o de expertos en la elaboración de las leyes que expidan sus representantes.

98. Por último, íntimamente vinculado con lo anterior, la ausencia de ejercicios de parlamento abierto tampoco quiere decir que se vulneren los principios de representatividad y democracia previstos en el artículo 40 de la Constitución Federal,¹⁷⁹ pues en el orden jurídico mexicano los ciudadanos son representados por aquellas personas a quienes previamente designaron en elecciones libres, auténticas y periódicas. Los ejercicios de participación ciudadana en la formación de las leyes, en suma, no operan como sustitutos sino como complementos de la democracia representativa. Como también sostuvo este Tribunal Pleno en la recién referida acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, *"la no participación directa, en forma de foros que se desarrollen dentro de un procedimiento legislativo, no significa la violación a los principios que fundan esa democracia."*¹⁸⁰

2. ¿Los integrantes del Congreso de la Unión tienen constitucionalmente prohibido hacer suyas y solicitar que se tramiten como urgentes las iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente?

¹⁷⁸ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por mayoría de diez votos, párr. 39.

¹⁷⁹ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

¹⁸⁰ Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 69.



99. El párrafo tercero del artículo 71 de la Constitución Federal¹⁸¹ confiere al presidente de la República la facultad de presentar hasta dos iniciativas de ley para trámite preferente al inicio de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. En términos de este precepto constitucional, para que una iniciativa del Ejecutivo Federal se tramite como preferente, éste debe presentarla como tal ante cualquiera de las Cámaras en la primera sesión del periodo ordinario, o bien señalar ese día con tal carácter alguna que hubiese presentado en periodos anteriores, cuando se encuentre pendiente de dictamen. El ejercicio de esta facultad por el presidente de la República provoca que la Cámara de Origen se encuentre obligada a discutir y votar la iniciativa en un plazo máximo de treinta días naturales o, vencido ese plazo, a discutirla y votarla en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto de la siguiente sesión.

100. Lo que aparentemente no está claro es si, cuando el Ejecutivo Federal ya ha presentado una iniciativa de ley sin hacer uso de esta prerrogativa constitucional, los diputados y/o senadores del Congreso de la Unión pueden válidamente hacerla suya y solicitar la dispensa del trámite ordinario para discutirla de inmediato o, por el contrario, deben esperar forzosamente a que tal iniciativa siga su curso normal en Comisiones. La cuestión aquí, por tanto, se reduce a dilucidar si los integrantes del Congreso de la Unión se encuentran constitucio-

¹⁸¹ "Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al presidente de la República;

"II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

"III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

"IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

"La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

"El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara Revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

"No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución." (Énfasis añadido)



nalmente impedidos para hacer suyas y solicitar que se tramiten como urgentes aquellas iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente.

101. Esta Suprema Corte considera que los integrantes del Congreso de la Unión no tienen impedimento constitucional para hacer suyas las iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente, ni tampoco para solicitar a la Cámara respectiva que se tramiten como urgentes. Mientras que no existe disposición alguna en la Constitución Federal, en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión o en los reglamentos de sus respectivas Cámaras, que prohíba a los legisladores federales hacer suyas las iniciativas del Ejecutivo Federal ya turnadas a Comisiones, la facultad de iniciativa preferente del presidente de la República no limita en contenido ni en forma el derecho de iniciativa de los integrantes del Congreso de la Unión, ni tampoco las facultades constitucionales de este órgano parlamentario para definir la agenda legislativa.

102. Como se explica enseguida, un análisis integral del artículo 71 constitucional arroja que la facultad del Ejecutivo Federal de iniciar leyes o decretos es completamente independiente del derecho de iniciativa que tienen los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Y si en nada afecta al ejercicio de esta prerrogativa constitucional de los legisladores federales que el presidente de la República haya presentado una iniciativa de ley, sea para trámite ordinario o preferente, entonces aquéllos pueden válidamente hacerla suya y solicitar ante su respectiva Cámara que se tramite como urgente, pues en términos del artículo 65, párrafo tercero, de la Constitución Federal,¹⁸² el Congreso de la Unión es quien tiene la potestad exclusiva para definir la agenda legislativa de la Federación.

¹⁸² **Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

"En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

"En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica."



103. En primer lugar, la literalidad del artículo 71 de la Constitución Federal sugiere que los legisladores federales tienen permitido hacer suya cualquier iniciativa que haya presentado el Ejecutivo Federal, independientemente de si tiene carácter preferente o no, y solicitar a su Cámara que se someta a discusión inmediata. Mientras que el texto de este precepto no impone restricción alguna al derecho de iniciar leyes de los diputados y senadores del Congreso de la Unión (párr. primero, frac. II), pues simplemente dispone que el trámite que deberá darse a las iniciativas lo determinará la Ley del Congreso (párr. segundo), las únicas obligaciones expresas que se establecen ahí para el Congreso de la Unión son las de discutir y votar en un plazo máximo de treinta días naturales en el Pleno de la Cámara de Origen las iniciativas presidenciales que sean presentadas para trámite preferente o bien, transcurrido ese plazo, discutir y votarlas en sus términos sin mayor trámite como primer asunto en la siguiente sesión (párr. tercero).

104. En otras palabras, la redacción de este precepto constitucional solamente garantiza la *discusión y votación* de hasta dos iniciativas presidenciales en el Pleno de alguna de las Cámaras dentro de los treinta días siguientes a su presentación, pero no protege la *originalidad* de las iniciativas del Ejecutivo Federal, sean preferentes o no, ni mucho menos paraliza su discusión y votación en el Congreso de la Unión para que no puedan ser aprobadas en un plazo menor. Al contrario, en la medida que el párrafo tercero dispone a la letra que, "[en] caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora",¹⁸³ el artículo reconoce expresamente que los legisladores tienen la posibilidad de modificar cualquier iniciativa de ley originalmente presentada por el presidente de la República, incluso las de carácter preferente; con la única limitante de que, cuando se trate de una iniciativa preferente, sólo podrán modificarla antes de someterla a discusión y votación mientras no haya vencido el plazo de treinta días naturales siguientes a su presentación.

105. Asimismo, en tanto que en dicho párrafo se señala explícitamente que los treinta días naturales para discutir y votar una iniciativa preferente del presi-

¹⁸³ *Supra* nota 181.



dente de la República representa un "*plazo máximo*",¹⁸⁴ el artículo 71 constitucional obviamente reconoce que también tales iniciativas se pueden discutir y votar en un tiempo menor a esos treinta días. Esto significa que, mientras los legisladores federales pueden hacer suya cualquier iniciativa del Ejecutivo Federal con independencia de su carácter ordinario o preferente y solicitar la dispensa de su trámite a la Cámara que integran, el Congreso de la Unión igualmente puede discutir y votarlas en cualquier tiempo, a menos que se trate de una iniciativa preferente, en cuyo caso todo esto deberá ocurrir antes de treinta días naturales.

106. En segundo lugar, el propósito manifiesto de la introducción de la figura de iniciativa preferente del Ejecutivo Federal al Texto Constitucional nunca fue limitar en fondo ni en forma la facultad de los legisladores para presentar iniciativas de ley, ni tampoco imponer un mínimo de tiempo al Congreso de la Unión para discutir y votarlas. Del procedimiento legislativo que dio lugar a la adición del tercer párrafo del artículo 71 de la Constitución Federal en agosto de dos mil doce, se desprende claramente que con la reforma sólo se buscó establecer un plazo máximo de tramitación para evitar que el Congreso de la Unión omitiera discutir y votar los asuntos que más interesaran al presidente de la República en contextos donde su partido no tuviera mayoría.

107. Por una parte, queda bastante claro que con la introducción de iniciativas preferentes al sistema no se quiso limitar en contenido lo que los legisladores podían proponer. En la iniciativa de reforma constitucional presentada en febrero de dos mil diez por senadores de diversos grupos parlamentarios se señaló expresamente que la intención de incluir esa figura era crear una vía para sortear la "congeladora legislativa" y obligar al Congreso de la Unión a realizar sus funciones de manera más eficiente y expedita.¹⁸⁵ Por ello se propuso que tanto el Ejecutivo Federal como los grupos parlamentarios representados en el

¹⁸⁴ Ídem.

¹⁸⁵ Véase "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión" en *Gaceta del Senado*, jueves dieciocho de febrero del dos mil diez, págs. 121 y 122, disponible en el vínculo <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-02-18-1/assets/documentos/gaceta.pdf>.



Congreso de la Unión pudieran presentar una iniciativa preferente por cada periodo ordinario de sesiones y que éstas fueran dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación. Vencido el plazo, se obligaría a la Cámara correspondiente a someter de inmediato al Pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación.¹⁸⁶

108. El dictamen a dicha iniciativa fue elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado de la República. Ahí se modificó la propuesta original para plantear que la facultad de presentar iniciativas preferentes fuera exclusiva del presidente de la República y se incrementara el número a dos iniciativas por periodo. Las Comisiones Unidas consideraron que, ante la creciente pluralidad en las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión y la dificultad para generar acuerdos con el Ejecutivo Federal por falta de mayorías, era más bien el presidente de la República quien requería "*nuevos instrumentos constitucionales que le permitan que su mandato sea más eficaz*",¹⁸⁷ no así los legisladores. Además, el dictamen fue enfático en señalar que la inclusión de esa figura no implicaba "*un trato preferente respecto del contenido de los argumentos o del sentido de la votación; por el contrario, la preferencia consiste exclusivamente en la obligación del Congreso de pronunciarse sobre las iniciativas ... para aprobarlas en sus términos, modificarlas o rechazarlas.*"¹⁸⁸

109. Estos argumentos fueron convalidados posteriormente por la Cámara de Diputados, quien aprobó en esos términos la redacción propuesta en el dictamen para reformar el artículo 71 constitucional. Como se observa, con la facultad del presidente de la República de presentar iniciativas preferentes ante el Congreso de la Unión nunca se pretendió afectar materialmente las cuestiones que, por su parte, los diputados y senadores podían proponer como iniciativas de ley

¹⁸⁶ Véase *ibíd.*, pág. 134.

¹⁸⁷ "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política" en *Gaceta del Senado*, número LXI/2SPO-255-1013/29589, miércoles veintisiete de abril de dos mil once, disponible en el vínculo https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/29592.

¹⁸⁸ *Ídem*.



ante sus respectivas Cámaras. Se entiende, por tanto, que los legisladores federales mantenían incólume su derecho de iniciativa en términos sustantivos.

110. Por otra parte, de ese mismo proceso legislativo se desprende que con la reforma constitucional para conferir derecho de iniciativa preferente al Ejecutivo Federal tampoco se quiso limitar formalmente cómo o cuándo los diputados y senadores podían formular o discutir una propuesta. De hecho, hay elementos en ese proceso que demuestran que conscientemente se buscó evitar que la figura de iniciativa preferente se entendiera como una restricción a la potestad del Congreso de la Unión de definir la agenda legislativa.

111. Como recién se dijo (véase *supra* párr. 107), en un primer momento la intención de los proponentes era que tanto el Ejecutivo Federal como los grupos parlamentarios pudieran presentar una iniciativa preferente por cada periodo ordinario de sesiones.¹⁸⁹ Sin embargo, las Comisiones Unidas del Senado de la República propusieron en su dictamen que se eliminara la iniciativa preferente de los legisladores y, por tanto, que esa posibilidad sólo fuera contemplada en favor del Ejecutivo Federal. A su juicio, resultaba un contrasentido dotar de esa atribución a los grupos parlamentarios, "*pues si aquéllos determinan otorgar preferencia a cualquier iniciativa, lo pueden hacer con solo ejercer las facultades que la Ley del Congreso otorga a las juntas de coordinación política en materia de agenda legislativa*".¹⁹⁰ En pocas palabras, la figura de iniciativa preferente no transfería la potestad del Congreso de la Unión de definir la agenda legislativa.

112. Mientras que el Senado de la República coincidió con sus Comisiones y aprobó la propuesta del dictamen sobre el artículo 71 constitucional en sus términos,¹⁹¹ en la Cámara de Diputados no hubo algún posicionamiento adicional en relación con que la facultad para presentar iniciativas preferentes fuera ahora exclusiva para el titular del Ejecutivo Federal. No obstante, al aprobar la minuta con la eliminación de esa potestad para los grupos parlamentarios sin objetar las conclusiones de las Comisiones Unidas que había aprobado el Pleno de la Cámara de Origen, la Cámara Revisora implícitamente reconoció que los legis-

¹⁸⁹ Véase *supra* nota 185.

¹⁹⁰ Véase *supra* nota 187.

¹⁹¹ Véase *ídem*.



ladores federales no requerían iniciativa preferente porque el Congreso de la Unión mantenía por completo la prerrogativa de definir la agenda legislativa.

113. Por último, una interpretación sistemática y funcional del artículo 71 de la Constitución Federal con los diversos 49 y 65 constitucionales también arroja que la facultad de iniciativa preferente del presidente de la República no limita en contenido o en forma el derecho de iniciativa de los legisladores federales, ni tampoco las facultades del Congreso de la Unión para definir la agenda legislativa. El contenido normativo de dichos preceptos constitucionales confirma que los diputados y senadores pueden hacer suya cualquier iniciativa de ley que haya presentado ya el Ejecutivo Federal, sea para trámite preferente o no, y solicitar al Pleno de su respectiva Cámara que se someta a discusión.

114. Por un lado, el artículo 49 de la Constitución Federal¹⁹² dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que el Poder Legislativo no podrá depositarse en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en los supuestos previstos en el artículo 29 constitucional,¹⁹³ es decir, cuando haya

¹⁹² **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

¹⁹³ **Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la



suspensión de derechos o garantías por invasión, perturbación grave de la paz pública u otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Pues bien, no sería sistemático ni funcional con el artículo 49 interpretar que la facultad de iniciativa preferente conferida al Ejecutivo Federal por el párrafo tercero del artículo 71 limita a su vez el derecho de iniciativa de los integrantes del Congreso de la Unión, pues eso implicaría concluir que el presidente de la República tiene atribuciones para interferir en la actividad legislativa en supuestos adicionales al régimen de suspensión de derechos o garantías. Dicho de otro modo, si el artículo 49 constitucional dispone que la suspensión de derechos o garantías prevista en el diverso 29 representa el único caso en que el Ejecutivo Federal puede interferir materialmente en el ejercicio de las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, pues señala explícitamente "*salvo el caso*", entonces sería asistemático y disfuncional con ese contenido normativo interpretar el tercer párrafo del artículo 71 constitucional en un sentido que reconociera la existencia de otros casos que permiten eso mismo.

115. Por otro lado, el artículo 65 de la Constitución Federal confiere expresamente al Congreso de la Unión la potestad de definir la agenda legislativa de la Federación. En la medida que su párrafo tercero dispone a la letra que "*en cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica*"¹⁹⁴, y que en términos del último párrafo del artículo 70 constitucional dicha ley no podrá ser vetada ni necesitará

esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

"La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

"Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

"Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez."

¹⁹⁴ *Supra* nota 182.



de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia,¹⁹⁵ ese precepto reconoce que el presidente de la República no tiene atribuciones constitucionales para definir cómo o cuándo se deben discutir las iniciativas de ley presentadas en el Congreso de la Unión por sus integrantes. Interpretar el artículo 71 constitucional en un sentido que impidiera a los legisladores federales solicitar la discusión y votación de ciertas iniciativas ya presentadas por el Ejecutivo Federal sería, por el contrario, reconocer que el presidente de la República puede definir las prioridades del órgano legislativo. Esto simplemente no estaría en sintonía con la disposición constitucional que confiere esa prerrogativa en exclusiva al Congreso de la Unión. Sólo él puede imponer requisitos a las iniciativas de sus integrantes. Tan es así que, por ejemplo, el artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en su numeral 1 que "[el] derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento".¹⁹⁶

116. En conclusión, la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de presentar iniciativas para trámite preferente no restringe en modo alguno el derecho de los legisladores federales a presentar iniciativas de ley, ni tampoco traslada al presidente de la República la facultad constitucional del Congreso de la Unión para definir la agenda legislativa. Y si la figura de iniciativa preferente no tiene esas implicaciones, entonces tampoco impide que los diputados y senadores soliciten al Pleno de sus Cámaras que se tome una decisión inmediata en relación con las iniciativas que hayan hecho suyas. Esto quiere decir que el hecho

¹⁹⁵ "Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)'.

"El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

"La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia." (Énfasis añadido).

¹⁹⁶ "Artículo 77. 1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este reglamento. ..."



de que determinados legisladores hagan suya una iniciativa del presidente de la República que nunca fue presentada como preferente y, además, soliciten al Pleno de la Cámara respectiva que se le dispense el trámite ordinario para discutirla de inmediato, no representa por sí mismo una violación al proceso legislativo.

117. Las razones recién expuestas son suficientes para que esta Suprema Corte concluya que también es **infundado** el concepto de invalidez de la minoría del Senado de la República en el sentido de que el Congreso de la Unión había incurrido en un fraude al artículo 71, párrafo tercero, de la Constitución Federal por darle tratamiento privilegiado a una iniciativa del presidente de la República que no fue presentada como iniciativa preferente en los tiempos requeridos por ese precepto.¹⁹⁷ Contra lo que señala, la existencia de la facultad de iniciativa preferente del Ejecutivo Federal no tiene por objeto limitar el derecho de los legisladores federales a presentar iniciativas de ley ni, por consiguiente, les impide solicitar que se dispense su trámite ordinario ante la Cámara que integran. Y como para que exista fraude en el sentido aludido por la minoría accionante se tendría que acreditar que se realizó una conducta manifiestamente contraria al propósito de la norma, el hecho de que en el proceso legislativo bajo análisis los grupos parlamentarios de los partidos políticos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México hayan hecho suya la iniciativa con proyecto de decreto presentada unas horas antes por el Ejecutivo Federal y solicitaran dispensarle el trámite ordinario en el Pleno de la Cámara de Diputados no constituye una "*articulación fraudulenta*" de la figura prevista en el artículo 71 constitucional. No se acredita, por tanto, la violación al proceso legislativo alegada en este punto.

3. ¿La Cámara de Diputados omitió indebidamente motivar la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa sometida a discusión?

118. El artículo 72, primer párrafo, de la Constitución Federal¹⁹⁸ confiere a las Cámaras del Congreso de la Unión un amplio margen de libertad configura-

¹⁹⁷ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 3385 a 3392 (demanda de la minoría de la Cámara de Senadores, págs. 84 a 91).

¹⁹⁸ **"Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: ..."



tiva en relación con la forma de discutir los proyectos de ley o decreto que deban ser aprobados por ambas. Es innegable que, a diferencia de la regulación constitucional del procedimiento legislativo vigente hasta agosto de dos mil once, por ejemplo, que ordenaba que las iniciativas del presidente de la República y de las Legislaturas de los Estados pasaran inmediatamente a Comisiones para que se elaborara un dictamen, hoy día se otorga un rol preponderante a los reglamentos respectivos de cada Cámara para efectos del trámite específico de las iniciativas que se presenten ante ellas. Tampoco está a discusión que, en términos del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados,¹⁹⁹ una iniciativa de ley podrá ser sometida a discusión y votación del Pleno de este órgano legislativo sin que se presente el dictamen de Comisión respectivo cuando se tramite como de urgente u obvia resolución. El llamado "trámite urgente" –en oposición al "trámite ordinario"– es quizás el más frecuente en la práctica de los tres supuestos específicos en que la normativa interna de la Cámara de Diputados permite al Pleno discutir y votar una iniciativa de ley aún no dictaminada por alguna Comisión.

119. Sin embargo, que los diputados y senadores del Congreso de la Unión puedan válidamente hacer suyas las iniciativas del Ejecutivo Federal y solicitar al Pleno de su respectiva Cámara que se tramiten como de urgente resolución para discutir las de inmediato no significa que las dispensas del trámite legislativo ordinario estén libres de requisitos ni, por consiguiente, que procedan automáticamente ante cualquier solicitud en ese sentido. Ocurre justo lo contrario. En tanto que el principio de deliberación democrática es el pilar de todo proceso legislativo desarrollado en el marco de la Constitución Federal, y siempre existirá el riesgo de que las dispensas sean utilizadas por las mayorías parlamentarias para impedir la participación de los grupos minoritarios en las discusiones y aprobación de las leyes, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que las razones que llevan a calificar un asunto como de urgente resolución para efectos de dispensar el trámite legislativo ordinario siempre deben motivarse.²⁰⁰

¹⁹⁹ "Artículo 82. ...

"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

"1. Se tramite de urgente u obvia resolución, y ..."

²⁰⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2009 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN



120. Aunque el Tribunal Pleno efectivamente ha mostrado cada vez mayor deferencia frente a las razones específicas ofrecidas por los Congresos del país para justificar dispensas de trámite legislativo por condición de urgencia,²⁰¹ pues se ha reconocido que el propio legislador es por lo general quien está en una mejor posición para juzgar si una determinada situación amerita una reacción pronta de su parte, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional es consistente en el sentido de que toda dispensa de trámite por urgencia conlleva una obligación ineludible para el legislador de ofrecer razones que justifiquen esa medida extraordinaria.²⁰² Concretamente, debe existir un mínimo de motivación del que se desprenda (i) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; (ii) una relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y (iii) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.²⁰³

121. La línea jurisprudencial de esta Suprema Corte frente al principio de deliberación democrática claramente lo coloca como un elemento esencial en la elaboración de cualquier ley que se expida en nuestro país. Esto la ha llevado a sostener, por ejemplo, que una posible violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no es por sí misma una razón justificada de urgencia para dispensar trámite legislativo

MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, pág. 1109, con número de registro digital: 167521.

²⁰¹ Véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas el once de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, pág. 157.

²⁰² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007 del Tribunal Pleno de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1524, con número de registro digital: 172426.

²⁰³ Véase ídem.



ordinario,²⁰⁴ o que la unanimidad del órgano parlamentario en la aprobación de la dispensa de trámite por urgencia no convalida la ausencia de razones en la solicitud.²⁰⁵ En las últimas dos décadas, en suma, la Suprema Corte ha declarado la invalidez de numerosos procedimientos legislativos en los que se acreditó que el órgano parlamentario responsable no motivó debidamente la dispensa del trámite ordinario antes de someterla a votación del Pleno.²⁰⁶ Y como en términos de los precedentes del Tribunal Pleno la motivación de cualquier dispensa del trámite legislativo ordinario por urgencia se traduce en una obligación constitucional ineludible para los Congresos del país, en esta sección únicamente corresponde verificar si en el procedimiento legislativo que desembocó en el decreto impugnado la Cámara de Diputados omitió indebidamente cumplir con ella.

122. Responder esta cuestión no reviste mayor dificultad, pues recientemente el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2023**

²⁰⁴ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 34/2007 del Tribunal Pleno de rubro: "LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1519, con número de registro digital: 172480.

²⁰⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2009 del Tribunal Pleno de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1110, con número de registro digital: 167520.

²⁰⁶ Véase, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete, en este punto por mayoría de ocho votos, págs. 199 a 200; 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, resueltas el veinte de noviembre de dos mil ocho, en este punto por mayoría de ocho votos, págs. 78 a 84; 36/2013 y su acumulada 37/2013, resueltas el trece de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de nueve votos, págs. 90 a 93; 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, resueltas el dieciséis de enero de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párrs. 111 y 112; 43/2018, resuelta el veintisiete de julio de dos mil veinte, en este punto por mayoría de nueve votos, págs. 71 a 72; 121/2020 y su acumulada 125/2020, resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno, en este punto por mayoría de nueve votos, párr. 50, así como 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 196 a 198.



y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023²⁰⁷ se ocupó precisamente de verificar si las dispensas de trámite tanto de la iniciativa de reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como de la minuta a ese proyecto de reformas proveniente del Senado de la República, cumplieron con la obligación constitucional de motivar la condición de urgencia. Toda vez que las dispensas de trámite analizadas en aquel caso fueron exactamente las mismas que las de la iniciativa y la minuta que desembocaron en el decreto impugnado en el presente asunto, pues en un inicio los dos proyectos de decreto se tramitaron y discutieron de manera conjunta, las consideraciones de ese fallo en ese aspecto específico necesariamente rigen también en éste. Como se explica a continuación, la Cámara de Diputados fue completamente omisa en motivar la dispensa del trámite ordinario por condición de urgencia en dos ocasiones y, por consiguiente, incurrió en una violación constitucional grave en relación con este procedimiento legislativo.

123. Por un lado, la Cámara de Diputados omitió motivar la dispensa del trámite ordinario de la *iniciativa* de la cual derivó primeramente el decreto impugnado. Tal como se refirió líneas arriba (véase *supra* párr. 67.9), en la sesión ordinaria vespertina de la Cámara de Diputados del seis de diciembre de dos mil veintitrés la diputada Graciela Sánchez Ortiz presentó dos iniciativas a nombre de los grupos parlamentarios de los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México. La primera proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. La segunda proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

124. Inmediatamente después de la presentación, la diputada Sánchez Ortiz solicitó al presidente de la Mesa Directiva que las dos iniciativas fueran

²⁰⁷ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 221 a 224 y 239.



consideradas como de urgente resolución y, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se dispensarían todos los trámites para que fueran discutidas y aprobadas en esa misma sesión (véase *supra* párr. 67.11).

125. De la versión estenográfica de esa sesión ordinaria vespertina se desprende que lo único que afirmó la diputada Sánchez Ortiz al solicitar la dispensa del trámite al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados fue lo siguiente: *"Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca. Muchas gracias."*²⁰⁸

126. Por su parte, el presidente de la Mesa Directiva se limitó a someter inmediatamente la solicitud de la diputada Sánchez Ortiz a votación económica del Pleno de la Cámara en los siguientes términos: *"Tal y como ha sido solicitado por quien acaba de hacer uso de la voz en la tribuna, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, consulte la Secretaría, en votación económica, si las iniciativas se consideran de urgente resolución, se le dispensen todos los trámites y se someta a discusión y votación de inmediato."*²⁰⁹ La dispensa del trámite legislativo ordinario fue entonces aprobada por mayoría de votos.

127. Como se observa, en la tramitación de la solicitud de dispensa referida hay una completa omisión por parte de la Cámara de Diputados de cumplir con la obligación constitucional de motivar la condición de urgencia. En palabras de esta Suprema Corte, *"la expresión de la legisladora acredita la violación al procedimiento legislativo, pues lo asentado en la versión estenográfica ... demuestra la ausencia absoluta de razones para justificar el trámite urgente solicitado, cuando se entiende que es una medida excepcional o extraordinaria, bajo*

²⁰⁸ "Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206V.html>.

²⁰⁹ Ídem.



la premisa de que por urgente debe considerarse aquello que se caracteriza por la necesidad apremiante de algo."²¹⁰

128. Por otro lado, la Cámara de Diputados también omitió motivar la dispensa del trámite ordinario de la *minuta* proveniente del Senado de la República, una vez que el proyecto de decreto había sido devuelto con modificaciones. Como también ya se mencionó (véase *supra* párr. 67.27), en la sesión ordinaria del quince de diciembre de dos mil veintidós se dio cuenta al Pleno de la Cámara de Diputados con la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, proveniente de la Cámara de Senadores.

129. Inmediatamente después de que la Secretaría dio cuenta, la diputada Karla Yuritzi Almazán Burgos, presidenta en funciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, sometió a la asamblea si la minuta debía considerarse como de urgente resolución para dispensar el trámite reglamentario. Lo hizo en los siguientes términos: "*Con fundamento en los artículos 59, numeral 3, y 82, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, consulte la Secretaría a la asamblea si las minutas se consideran de urgente resolución y se sometan a discusión y votación de inmediato.*"²¹¹ En votación económica la mayoría de los diputados aprobó la solicitud y comenzó la discusión en lo general.

130. De la versión estenográfica de esta sesión se desprende que la diputada que solicitó la dispensa del trámite ordinario de la minuta procedente de la Cámara de Senadores tampoco aportó razón alguna para justificar que debía ser considerada como "de urgente resolución" y simplemente lo sometió a votación económica del Pleno. Esta ausencia absoluta de motivación implica que en

²¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párr. 223.

²¹¹ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", jueves quince de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221215.html>.



ningún momento se demostró la existencia de algún hecho que justificara exceptuar el trámite ordinario para acelerar la discusión y aprobación de ese documento.

131. Al igual que sucedió con la iniciativa que le dio origen, la ausencia completa de motivación en la solicitud de la dispensa del trámite de la minuta proveniente del Senado de la República constituye una violación grave en el procedimiento legislativo porque se comprometió el principio democrático que debe marcar la labor del Congreso de la Unión. En palabras de este Tribunal Pleno, *"la violación al artículo 72 de la Constitución Federal y el Reglamento de la Cámara de Diputados, en las disposiciones ya indicadas, se repitió en la sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós de esa Cámara, ya que el Dictamen remitido por el Senado fue calificado sin motivación alguna como urgente y, por tanto, se dispensaron los trámites legislativos."*²¹²

132. En suma, queda plenamente acreditado que la Cámara de Diputados incurrió en una violación al principio de deliberación democrática previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal por someter a votación dos dispensas del trámite legislativo ordinario por urgencia cuando se había omitido por completo motivarlas. Como afirman los accionantes,²¹³ la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte requería necesariamente que se expusieran, así sea someramente, las razones que llevaban a solicitar la dispensa del trámite por condición de urgencia, sin que estas omisiones sean convalidables por el voto mayoritario del Pleno de la Cámara. En consecuencia, este Tribunal Pleno deberá verificar si la violación al procedimiento legislativo acreditada –sea por sí misma o en conjunto con otras que se pudieran haber actualizado– tiene potencial invalidante en el caso concreto.

²¹² Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párr. 239.

²¹³ Véase *ibíd.*, fojas 33 a 39 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 2631 a 2637 (demanda del Partido Acción Nacional), 3021 y 3022 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3392 a 3400 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3737 a 3742 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



4. ¿La Cámara de Diputados omitió publicar con la anticipación debida la iniciativa sometida a discusión?

133. Uno de los presupuestos básicos del principio de deliberación democrática es que todos los integrantes de un órgano legislativo efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, pues de ello depende que los legisladores puedan ejercer debidamente el derecho a expresar su opinión en el debate y a votar conscientemente las propuestas sometidas a discusión. Desde que se falló la **acción de inconstitucionalidad 9/2005**²¹⁴ esta Suprema Corte ha sostenido de manera regular que cada procedimiento legislativo que lleve a cabo cualquier Congreso del país debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas ahí representadas en condiciones de libertad e igualdad, por lo que resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.²¹⁵ La idea subyacente es que "*el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.*"²¹⁶

134. Aunque las violaciones al principio de deliberación democrática ocurren por diversos motivos, la Suprema Corte ha estimado en múltiples ocasiones que uno de ellos es el incumplimiento de las normas procesales que garantizan el conocimiento oportuno de las iniciativas sometidas a discusión. Por ejemplo, cuando el Tribunal Pleno resolvió la **controversia constitucional 41/2014**²¹⁷ invalidó las normas generales impugnadas porque se omitió distribuir y publicar

²¹⁴ Véase la acción de inconstitucionalidad 9/2005, resuelta el trece de junio de dos mil cinco, en este punto por mayoría de seis votos, pág. 77.

²¹⁵ Véase la tesis aislada del Tribunal Pleno P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 717, con número de registro digital: 199437.

²¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2005, resuelta el trece de junio de dos mil cinco, en este punto por mayoría de seis votos, pág. 76.

²¹⁷ Véase la controversia constitucional 41/2014, resuelta el veintinueve de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de nueve votos, págs. 79 y 80.



con anticipación el texto de la iniciativa sujeta a discusión. Una conclusión similar se sostuvo al fallar la **acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013**,²¹⁸ en donde las normas impugnadas fueron aprobadas en una sesión extraordinaria a pesar de que, por un lado, ni la convocatoria ni el orden del día las contemplaba para su discusión y, por otro lado, su contenido tampoco fue entregado anticipadamente a los legisladores.

135. Esta postura ha sido reiterada en incontables ocasiones.²¹⁹ Ya sea porque se omitió publicar una iniciativa oportunamente en la gaceta correspondiente, porque no se distribuyó entre los miembros del órgano legislativo, o bien porque el asunto nunca se incluyó en el orden del día, en términos generales la Suprema Corte concibe al desconocimiento de una iniciativa sometida a discusión y votación como un vicio grave de procedimiento. Y como ése es precisamente uno de los planteamientos contra el procedimiento legislativo del decreto impugnado, corresponde aquí verificar si la iniciativa sometida a discusión por la Cámara de Diputados en la sesión vespertina del seis de diciembre de dos mil veintidós fue publicada en la Gaceta Parlamentaria –o, en su defecto, distribuida entre todos sus integrantes– con la anticipación requerida por la normativa interna del órgano legislativo.

136. La Suprema Corte considera que la Cámara de Diputados omitió indebidamente publicar y distribuir con la anticipación requerida por su propio reglamento la iniciativa sometida a discusión del Pleno en la sesión del seis de diciembre de dos mil veintidós. Como se detalla a continuación, mientras que este Tribunal Pleno ya resolvió en definitiva que la otra iniciativa publicada exactamente a la misma hora y discutida de manera conjunta con ella tampoco se

²¹⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, resueltas el trece de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de nueve votos, párrs. 67 a 71.

²¹⁹ Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 63/2016, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 83 a 106, así como las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, resueltas el dieciséis de enero de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párrs. 95 a 117; 43/2018, resuelta el veintisiete de julio de dos mil veinte, en este punto por mayoría de nueve votos, págs. 68 a 73; 121/2020 y su acumulada 125/2020, resueltas el veintidós de abril de dos mil veintiuno, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 102 a 111, y 150/2017 y su acumulada 153/2017, resueltas el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, en este punto por unanimidad de once votos, págs. 97 a 121.



publicitó con la anticipación debida, de las constancias que obran en autos se advierte que, una vez iniciada la discusión de la iniciativa en el Pleno de la Cámara de Diputados, se sustituyó el documento que había sido publicado originalmente como iniciativa en la Gaceta Parlamentaria de esa fecha, sin que se diera cuenta con ese cambio al Pleno del órgano legislativo.

137. En primer lugar, el Tribunal Pleno resolvió hace poco en la multitudada **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023** que la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios de los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México para reformar la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas no fue publicitada con la anticipación requerida y, por tanto, que los diputados no tuvieron conocimiento de ella al momento de discutirla.²²⁰ En dicho asunto se consideró, por un lado, que se vulneró el artículo 60, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados²²¹ porque el orden del día que incluyó la iniciativa como asunto a tratar en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós no fue publicado a las veintidós horas del día anterior a la sesión. Se tuvo por acreditado que la iniciativa se agregó el mismo día de la sesión por una solicitud de la Junta de Coordinación Política a la Mesa Directiva de la Cámara.²²²

138. Por otro lado, la Suprema Corte concluyó que la publicación de la iniciativa en la Gaceta Parlamentaria no fue oportuna porque los diputados no fueron informados de su existencia sino hasta el momento de su presentación el mismo día de la sesión. El Tribunal Pleno sostuvo que, si bien en la Gaceta Parlamentaria de esa misma fecha aparecía agregada como anexo D la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios de los partidos MORENA, del Trabajo

²²⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés por mayoría de nueve votos, párrs. 227 a 237.

²²¹ "Artículo 60.

"1. El Presidente mandará publicar el Orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada Sesión."

²²² Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés por mayoría de nueve votos, párrs. 228 y 229.



y Verde Ecologista de México que había sido sometida a discusión, *"no queda duda de que los legisladores fueron informados electrónicamente de la existencia de las iniciativas, ya avanzada la noche del propio seis de diciembre de dos mil veintidós en que se presentaron y votaron en el Pleno de la Cámara de Diputados, sin olvidar que durante la mayor parte del día se desarrolló otra sesión, referente a dos iniciativas de reforma constitucional."*²²³

139. Toda vez que esta iniciativa fue incluida en la orden del día de la sesión vespertina de seis de diciembre de dos mil veintidós y publicada en la Gaceta Parlamentaria de esa fecha (anexo D) exactamente al mismo tiempo que la iniciativa para reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (anexo C), que es la que formalmente inició el procedimiento legislativo del decreto impugnado en el presente asunto, y que ambas iniciativas fueron sometidas a discusión de manera simultánea en el Pleno de la Cámara de Diputados (véase *supra* párr. 67.11), las dos comparten necesariamente los vicios recién señalados. Por lo tanto, las consideraciones del precedente deben regir también esta parte de la cuestión planteada.

140. Así, esta Suprema Corte considera que en el presente asunto se vulneró, por un lado, el artículo 60, numeral 1,²²⁴ del Reglamento de la Cámara de Diputados porque el orden del día que incluyó como asunto a tratar en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós a la iniciativa de los grupos parlamentarios de MORENA, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México para reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, no fue publicado por lo menos a las veintidós horas del cinco de diciembre de ese año. Tal como se refirió en la narración de hechos del procedimiento legislativo (véase *supra* párrs. 67.4 y 67.5), la inclusión de este asunto en la orden del día de la sesión ordinaria vespertina de la Cámara de Diputados de

²²³ *Ibíd.*, párr. 231.

²²⁴ Véase *supra* nota 221.



seis de diciembre de dos mil veintidós fue solicitada esa misma fecha por la Junta de Coordinación Política²²⁵ y fue aprobada por la Mesa Directiva también ese día.²²⁶ Es evidente, por tanto, que no se cumplió con el requisito reglamentario que obligaba hacerlo a más tardar la noche anterior.

141. Por otro lado, este Tribunal Pleno considera que también se vulneraron los artículos 64, numeral 1, 65, numeral 4, y 97, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados²²⁷ porque la iniciativa recién referida no fue publicada en la Gaceta Parlamentaria antes de las veintidós horas del día anterior a la sesión en la que se presentó, ni hay elemento alguno en el expediente que demuestre que, ante esta omisión, la iniciativa haya sido distribuida oportunamente entre los grupos parlamentarios y los diputados antes de ponerse a consideración del Pleno de la Cámara. Mientras que, como reconoció la propia Cámara de Diputados,²²⁸ la iniciativa en comento fue publicada por primera vez el mismo día de la sesión en el anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos

²²⁵ Véase el "Acta de la reunión de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <https://portalhcd.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Acuerdos/2021/226b3a44-4d80-4556-ae7-bf0c7bbfc524.pdf>.

²²⁶ Véase el "Acta de reunión de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <https://portalhcd.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Acuerdos/2021/31ec5fc5-e053-4aa2-ab0c-12e1d91d7201.pdf>.

²²⁷ **Artículo 64.**

"1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno."

Artículo 65.

"...

"4. Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de urgente u obvia resolución, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la Junta, quien deberá circular entre los grupos el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta. Los casos de excepción deberán ser acordados por la Junta."

Artículo 97.

"1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que se presenten."

²²⁸ Véase el expediente de la controversia constitucional 261/2023, fojas 419 y 420 (oficio SSP/LXV/3.-7013/2023 del coordinador de asesores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados).



mil veintidós (véase *supra* párr. 67.10), por lo que es obvio que no se cumplió con la regla general de publicación oportuna que obligaba a hacerlo por lo menos a las diez de la noche del día anterior, en el expediente no está acreditado que se haya cumplido con las normas reglamentarias que permiten excepcionalmente introducir a la orden del día y discutir un asunto no publicado en la Gaceta Parlamentaria.

142. En otras palabras, aunque la Suprema Corte atendiera a la regla general o a su excepción, no existe prueba alguna en el expediente que acredite que la iniciativa se hubiera publicado en la Gaceta Parlamentaria con la oportunidad suficiente o bien que, en su defecto, se hubiera distribuido su contenido con la suficiente antelación primero entre los grupos parlamentarios y después entre los integrantes del Pleno. Este incumplimiento de las normas reglamentarias de la Cámara de Diputados trasciende necesariamente a la oportunidad que tuvieron los integrantes del órgano legislativo para conocer la iniciativa sujeta a discusión en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós.

143. En segundo lugar, en el proceso legislativo que desembocó en el decreto impugnado tuvo lugar un hecho adicional que torna aún más evidente que los integrantes de la Cámara de Diputados nunca tuvieron conocimiento de la iniciativa sometida a discusión y votación. De las constancias que obran en el expediente se advierte que hubo al menos dos publicaciones distintas del anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós –es decir, de la iniciativa de los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México para reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral– sin que en momento alguno se diera cuenta al Pleno de la Cámara de Diputados con la sustitución.

144. Concretamente, a las veintidós horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veintidós se publicó como anexo C de la Gaceta Parlamentaria una primera versión de la iniciativa que era completamente idéntica a la iniciativa presentada ese día por el Ejecutivo Federal (véase *supra* párr. 67.7). Posteriormente, a las veintitrés horas con veintiocho minutos de ese mismo día, o sea mientras ya transcurría la discusión en el Pleno de la Cámara de



Diputados, el anexo C de la Gaceta Parlamentaria fue sustituido con una nueva versión de la iniciativa (véase *supra* párr. 67.13). Este hecho en particular se tiene por acreditado con tres documentos que, adminiculados entre sí, generan a este Tribunal Pleno la convicción de que efectivamente tuvo lugar la sustitución de este documento.

145. Primero, a la demanda de la minoría del Senado de la República se anexaron como pruebas de la sustitución diversas capturas de pantalla en las que se muestran claramente dos ejemplares del anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós con contenido distinto²²⁹. Mientras que uno de los documentos es idéntico a la iniciativa del Ejecutivo Federal publicada como anexo B,²³⁰ el otro contiene, además, propuestas de modificaciones al artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para permitir la distribución de votos emitidos entre partidos políticos a través de un convenio, y al artículo 94, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos para que los partidos nacionales mantengan su registro con el tres por ciento de la votación válida emitida en la mitad de las entidades federativas, y los partidos locales lo hagan con ese mismo porcentaje de votos válidos en la mitad de las demarcaciones territoriales de la respectiva entidad federativa. Aunque este elemento en principio sólo es un indicio, como ya se señaló líneas arriba (véase *supra* párr. 82), la Cámara de Diputados no objetó el contenido ni la autenticidad de este documento al rendir el informe correspondiente. Tampoco aportó elemento de prueba alguno para demostrar que, contra lo que pretendía acreditar la minoría del Senado de la República con esa documental, el contenido publicado como anexo C de la Gaceta Parlamentaria antes del inicio de la discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados sí era el que efectivamente se discutió y votó en esa sesión vespertina. Éste es un primer indicador de que la sustitución del documento efectivamente tuvo lugar.

²²⁹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, foja 3697 (memoria USB anexa a la demanda de la minoría del Senado de la República, anexos 5 y 6).

²³⁰ Véase "Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-B, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>.



146. Segundo, en el oficio SSP/LXV/3.-7013/2023, emitido por el coordinador de asesores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados el diez de marzo de dos mil veintitrés y que obra en el expediente de la **controversia constitucional 261/2023**, se reconoce expresamente que hubo al menos dos publicaciones distintas del anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós, la primera a las veintidós horas con nueve minutos y una última con una versión actualizada a las veintitrés horas con veintiocho minutos.

147. El contenido del oficio SSP/LXV/3.-7013/2023 de diez de marzo de dos mil veintitrés es del tenor siguiente:²³¹

"En ese sentido, se le informa que toda la documentación relativa a los asuntos a abordar en el Orden del Día de la sesión ordinaria vespertina del 6 de diciembre de 2022, fue publicada en la Gaceta Parlamentaria durante la tarde de esa fecha, sobre los anexos A, B, C y D que contenían las iniciativas en materia electoral, se tiene registro que éstos fueron publicados a las 22:09 horas.

"Es pertinente comentar que los anexos C y D (proyectos de iniciativas del Grupo Parlamentario de Morena) al momento de ser presentados en Tribuna, se anunció que los mismos habían sido actualizados, por lo que la Secretaría de la Mesa Directiva instruyó la debida publicación la cual se realizó a las 23:08 horas. Finalmente, en un momento posterior (23:28 horas) esta versión actualizada se publicó con las firmas autógrafas de los promoventes."

148. Como se observa, en la medida que el coordinador de asesores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados señala que las posteriores publicaciones del anexo C de la Gaceta Parlamentaria obedecieron a los cambios que se anunciaron en la presentación de la iniciativa ("*al momento de ser presentados en Tribuna, se anunció que los mismos habían sido actualizados*"), reconoce expresamente que la primera publicación del anexo C no correspondía con lo que se discutió. Asimismo, toda vez que afirma que a las veintitrés horas con veintiocho minutos ("*23:28 horas*") se publicó otra versión del

²³¹ Véase el expediente de la controversia constitucional 261/2023, fojas 419 a 420.



anexo C de la Gaceta Parlamentaria de esa fecha, reconoce que este documento fue sustituido por última vez cuando ya había iniciado su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, pues la iniciativa fue presentada a las veintitrés horas con cuatro minutos y de inmediato se solicitó la dispensa del trámite ordinario.

149. Tercero, los metadatos del documento con extensión *.PDF* publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados como anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós,²³² y cuya copia digital obra en el tomo III del expediente en que se actúa,²³³ arrojan claramente que la última modificación del documento electrónico publicado como anexo C ocurrió a las veintitrés horas con veinticinco minutos y cuarenta y cuatro segundos del seis de diciembre de dos mil veintidós ("*Modificado el: 06/12/2022 11:25:44 p.m.*"). Esto confirma que el documento que contenía la iniciativa discutida sufrió cambios aproximadamente veinte minutos después de que la iniciativa fue presentada en el Pleno de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, que su contenido fue modificado cuando ya transcurría la discusión.

150. El hecho de que se haya publicado por segunda ocasión la iniciativa en la Gaceta Parlamentaria sin previo aviso de esta circunstancia a los miembros del Pleno confirma no solamente que los integrantes del Pleno de la Cámara de Diputados no tuvieron conocimiento sobre la iniciativa sometida a discusión, sino que torna aún más grave la violación al principio de deliberación democrática. La sustitución del documento sin dar aviso de los cambios que contenía al Pleno del órgano legislativo denota un intento por ocultar que el contenido de la iniciativa no había sido publicado de manera oportuna. En consecuencia, dadas las muy particulares circunstancias en las que se discutió y aprobó el decreto impugnado, este Tribunal Pleno concluye, muy en la línea de lo ya resuelto en el

²³² Véase "Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-C, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-C.pdf>.

²³³ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, foja 3697 (memoria USB anexa a la demanda de la minoría del Senado de la República, anexo 4).



precedente recién citado, que no existieron las condiciones necesarias para afirmar que la minoría parlamentaria hubiera tenido la oportunidad de conocer la iniciativa discutida ni, consecuentemente, de participar en la discusión en los términos que les garantiza el orden constitucional.

151. En suma, queda plenamente acreditado que la Cámara de Diputados incurrió en una violación al principio de deliberación democrática previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal por no haber publicado con la anticipación debida la iniciativa sometida a discusión. Como afirman los accionantes,²³⁴ no solamente no hay constancia de que la iniciativa se hubiera publicado o distribuido con la anticipación requerida por el Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que no hubo certeza de lo discutido y votado, sino que además está acreditado que se sustituyó el documento publicado como anexo C de la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós cuando la discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados ya llevaba al menos veinticuatro minutos, sin que en momento alguno se avisara al Pleno de la Cámara de la sustitución ni de los cambios que tenía el documento sustituido en relación con el publicado previamente. Toda vez que estos hechos acreditan una violación grave al procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno deberá verificar si tienen, en conjunto con la violación ya acreditada en la sección anterior y con las demás que se pudieran haber acreditado, potencial invalidante en el caso concreto.

5. ¿Los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieron un plazo razonable para deliberar la iniciativa sometida a discusión?

152. Otro de los criterios fundamentales para determinar si se respetó el principio de deliberación democrática en la expedición de una ley tiene que ver con que los integrantes del órgano legislativo hayan tenido la posibilidad real de deliberar la iniciativa sometida a discusión. Más que la simple verificación del cumplimiento de las normas internas relativas al trámite de los asuntos –que son necesarias para garantizar el conocimiento de lo discutido y votado por sus

²³⁴ Véase *ibíd.*, fojas 30 a 33 y 39 a 41 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 2630 a 2631 (demanda del Partido Acción Nacional), 3020 y 3021 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3331, 3332, 3400 a 3404 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3737 a 3749 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



integrantes, pero no siempre consideran todos los factores que inciden en él—este criterio involucra el análisis de elementos fácticos como la extensión de las iniciativas, la complejidad técnica de las propuestas, la existencia de un dictamen o el tiempo asignado para la discusión, entre otros. La Suprema Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre estos elementos fácticos como un factor de relevancia para determinar la existencia de violaciones en un procedimiento legislativo.

153. Por ejemplo, cuando resolvió la **acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019**²³⁵ sostuvo que, como el decreto impugnado únicamente implicaba la reforma de un solo artículo, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a discutirlo. En un sentido similar, cuando falló la **acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020**²³⁶ argumentó que una dispensa de trámite no había implicado el desconocimiento de la iniciativa porque, entre otras razones, sólo implicaba la reforma de un único precepto legal. En ambas ocasiones el Tribunal Pleno reconoció la validez del procedimiento legislativo tras descartar que la iniciativa discutida fuera desconocida por la minoría parlamentaria. En este sentido, la corta extensión de las iniciativas constituye un factor que permite a los integrantes de un órgano legislativo conocerlas para discutir las, incluso bajo una dispensa de trámite.

154. A la inversa, sin embargo, este criterio también significa que la amplia extensión de una iniciativa puede impedir que una minoría conozca el contenido de una iniciativa en un periodo relativamente corto de tiempo. Y si se tiene en cuenta que todo proceso deliberativo presupone un periodo razonable de reflexión para la adecuada toma de decisiones, entonces la posibilidad de analizar una iniciativa de extensión considerable es condición necesaria para un debate parlamentario con conocimiento de causa. En esta tesitura, la cuestión aquí se reduce a dilucidar si, dada la extensión de las iniciativas sometidas a discusión y votación en la sesión vespertina del seis de diciembre de dos mil

²³⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas el once de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, pág. 160.

²³⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, resueltas el seis de octubre de dos mil veinte, en este punto por mayoría de siete votos, párr. 50.



veintidós, los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieron un plazo razonable que les diera posibilidad real de deliberar la iniciativa que desembocó en el decreto impugnado.

155. La pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, toda vez que las dos iniciativas de reforma sometidas simultáneamente a discusión del Pleno de la Cámara de Diputados en la sesión vespertina del seis de diciembre de dos mil veintidós representaban en su conjunto más de quinientos diez artículos, nunca fueron dictaminadas, y fueron discutidas y votadas en un periodo de tan sólo cuatro horas y media, esta Suprema Corte considera que los integrantes del Congreso de la Unión no tuvieron un plazo razonable que les otorgara la mínima posibilidad de conocer y opinar a consciencia sobre el contenido de la iniciativa de reformas a la legislación electoral.

156. En primer lugar, el análisis de las dos iniciativas que la diputada Graciela Sánchez Ortiz hizo suyas y presentó a nombre de los grupos parlamentarios de los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México, involucraba, en su conjunto, el estudio de más de quinientos artículos pertenecientes a seis cuerpos normativos distintos. Como ya se refirió (véase *supra* párr. 67.9), mientras que la iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas abarcaba aproximadamente sesenta artículos, la iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral involucraba aproximadamente cuatrocientos cincuenta artículos.

157. En segundo lugar, como también ya se refirió (véase *supra* párr. 67.11), ambas iniciativas fueron dispensadas del trámite ordinario y se sometieron de manera conjunta a discusión en lo general en el Pleno de la Cámara de Diputados.²³⁷ Esto significaba que los integrantes del órgano legislativo tenían que

²³⁷ Véase la "Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados", martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/65/2022/dic/20221206V.html>.



discutir al mismo tiempo reformas sobre una enorme cantidad de artículos, algunos de gran complejidad técnica, que ni siquiera habían sido dictaminadas y sobre las cuales apenas se habían enterado. De hecho, una vez que se aprobó dispensar el trámite ordinario, se presentaron cuatro mociones suspensivas de diversos legisladores de los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional para que las dos iniciativas siguieran el trámite ordinario y se enviaran a Comisiones.²³⁸ Los diputados alegaron, en esencia, que desconocían lo que se votaba y que la extensión de los documentos hacía imposible tener un debate con conocimiento de causa. Sin embargo, todas las mociones suspensivas se rechazaron por mayoría de votos.²³⁹

158. Pues bien, toda vez que la iniciativa que dio origen al decreto impugnado en el presente asunto fue finalmente aprobada en lo general y en lo particular a las tres horas con treinta y cuatro minutos del siete de diciembre de dos mil veintidós, se puede decir que toda su discusión y votación ocurrió en un periodo de tan sólo cuatro horas y media. Incluso, si el punto de partida para realizar el cómputo fuera la segunda publicación de la iniciativa en la Gaceta Parlamentaria que se acreditó en la sección anterior, el lapso resultante se reduciría unos veinte minutos más. Esto denota una evidente imposibilidad de los legisladores para conocer lo discutido y votado, pues implicaba la discusión y aprobación de aproximadamente dos artículos cada minuto, lo que además otorgaba en promedio cuatro segundos por artículo a cada uno de los siete grupos parlamentarios representados para posicionarse o formular reservas.

159. Del mismo modo en el que es perfectamente factible discutir la reforma de un solo precepto legal en un breve periodo de tiempo, este Tribunal Pleno estima que no lo es tratándose de una reforma que requería un análisis de alrededor de quinientos diez artículos de diversas legislaciones. Por consecuencia, se concluye que la extensión de la iniciativa constituyó un factor que en sí mismo imposibilitó que los legisladores la conocieran para encontrarse en aptitud de participar en un debate propio de un órgano deliberante, más que de uno sola-

²³⁸ Véase ídem.

²³⁹ Véase ídem.



mente decisorio. Tal como señalan los accionantes,²⁴⁰ la simple extensión de la iniciativa sometida a discusión, a la par de las reformas a la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas que se discutieron de manera simultánea en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós, hacía humanamente imposible conocer y analizar lo discutido en el tiempo que se discutió. Y toda vez que estos hechos también acreditan una violación grave al procedimiento legislativo, esta Suprema Corte igualmente deberá verificar si tienen, en conjunto con las violaciones ya acreditadas en las secciones anteriores y con las demás que se pudieran haber acreditado, potencial invalidante en el caso concreto.

6. ¿Las Cámaras del Congreso de la Unión modificaron indebidamente artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados?

160. Ya se mencionó que el artículo 72 de la Constitución Federal confiere un amplio margen al Congreso de la Unión y a sus respectivas Cámaras para establecer la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de las leyes.²⁴¹ No obstante, el Texto Constitucional también prevé algunas reglas específicas de procedimiento legislativo que el Congreso de la Unión necesariamente debe observar al momento de discutir un proyecto de ley o decreto.

161. Así, por ejemplo, un proyecto de ley debe discutirse sucesivamente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión a menos que su resolución sea competencia exclusiva de una de ellas, o sea que en el sistema bicameral federal no hay discusión simultánea (art. 72, párr. primero); si ambas Cámaras aprueban el proyecto, éste deberá remitirse al Ejecutivo Federal, quien deberá publicarlo inmediatamente si no tiene observaciones (art. 72, ap. A); el proyecto se reputará aprobado por el Ejecutivo Federal si no se devolvió con observaciones dentro de los treinta días siguientes (art. 72, ap. B); el Ejecutivo Federal podrá vetar un

²⁴⁰ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 2629 (demanda del Partido Acción Nacional), 3736 (demanda del Partido Revolucionario Institucional), 3020 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), así como 3398 y 3399 (demanda de la minoría del Senado de la República).

²⁴¹ Véase *supra* nota 198.



proyecto de ley, pero si la Cámara de Origen lo confirma por dos terceras partes y la Revisora lo aprueba por esa misma mayoría, entonces deberá promulgarlo (art. 72, ap. C, párr. primero); las votaciones de ley o decreto serán nominales (art. 72, ap. C, párr. segundo); un proyecto desechado en su totalidad por la revisora en dos ocasiones no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones (art. 72, ap. D), etcétera.

162. Pues bien, una de las reglas constitucionales específicas de procedimiento legislativo prohíbe tajantemente a las Cámaras del Congreso de la Unión alterar en modo alguno los artículos o disposiciones de los proyectos de ley o decreto que ya hubieran sido aprobados previamente por ambas. Concretamente, el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal²⁴² dispone a la letra que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, *"la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados."*²⁴³

163. Esta regla constitucional existe en nuestro orden jurídico desde la reforma constitucional de mil ochocientos setenta y cuatro que introdujo el sistema bicameral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos cincuenta y siete. Se trata de una prohibición absoluta que evidentemente pretende garantizar el orden y la certeza en los procesos legislativos

²⁴² "Artículo 72. ...

"E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes." (Énfasis añadido).

²⁴³ Ídem.



bicamerales a nivel federal. Toda vez que su literalidad es sumamente clara y, por tanto, no requiere mayor ejercicio de interpretación para desentrañar su sentido, en esta sección únicamente corresponde verificar si en el procedimiento legislativo que desembocó en el decreto impugnado las Cámaras del Congreso de la Unión modificaron artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados por ambas y, por ende, ya solamente podían haber sido remitidos al Ejecutivo Federal.

164. Esta Suprema Corte considera que tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República discutieron y eliminaron indebidamente artículos del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Como se explica enseguida, mientras que la Cámara de Diputados eliminó indebidamente del proyecto la reforma al artículo 12, numeral 2, párrafo tercero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues su texto ya había sido aprobado por ambas Cámaras en sesiones de seis y quince de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente, el Senado de la República, por su parte, eliminó indebidamente del proyecto las reformas al artículo 12, numerales 1 y 2, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues ya habían sido aprobadas por ambas Cámaras también en las sesiones de seis y quince de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente.

165. La iniciativa de los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como para expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, contenía modificaciones al artículo 12, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁴⁴

²⁴⁴ Véase "Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, y de la Ley



Mientras que la reforma al numeral 1 era meramente de lenguaje inclusivo para denominar al titular del Ejecutivo Federal, la reforma al numeral 2 permitía, entre otras cosas, la distribución de votos emitidos entre partidos políticos a través de un convenio.

166. La redacción del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en la iniciativa era del tenor siguiente:

"Artículo 12.

"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.

"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. los (sic) votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad.

"Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.

"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena", en *Gaceta Parlamentaria*, número 6169-C, martes seis de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-C.pdf>.



"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."

167. En la sesión que inició el seis de diciembre de dos mil veintidós y concluyó la madrugada del día siguiente, la Cámara de Diputados aprobó casi en sus términos este artículo. Simplemente sustituyó una letra por mayúscula y separó en dos párrafos el primer párrafo del numeral 2 para quedar como sigue:

"Artículo 12.

"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.

"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos.

"Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad.

"Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.

"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.

"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."



168. En la sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós el Senado de la República aprobó en sus términos este artículo. Simplemente consolidó en un solo párrafo los párrafos tercero y segundo del numeral 2 para que quedara como sigue:

"Artículo 12.

"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.

"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos.

"Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.

"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.

"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."

169. En la sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós, después de una reserva formulada por el diputado Carlos Alberto Puente Salas,²⁴⁵ la Cámara

²⁴⁵ Véase "Reserva del Diputado Carlos Alberto Puente Salas, del PVEM", en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión 39, jueves quince de diciembre de dos mil veintidós, anexo II,



de Diputados aprobó suprimir todo el tercer párrafo del numeral 2. La redacción del artículo 12 de la Ley General de Partidos Políticos aprobada por la Cámara de Diputados fue la siguiente:

"Artículo 12.

"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.

"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos.

"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.

"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."

170. Finalmente, en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, el Senado de la República eliminó del proyecto de decreto todas las reformas al artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que contenía la minuta de la Cámara de Diputados. Consecuentemente, ninguna reforma a este artículo formó parte del decreto que fue remitido al Ejecutivo Federal y publicado el dos de marzo de dos mil veintitrés.²⁴⁶

171. Para efectos de claridad, las distintas etapas del procedimiento legislativo en relación con las reformas al artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales pueden resumirse como en la siguiente tabla:

págs. 44 y 45, disponible en el vínculo <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/dic/221215-3.pdf>.

²⁴⁶ Véase *supra* nota 1.



Artículo 12 de la LGIPE

Iniciativa de Morena	Minuta Diputados a Senado	Minuta Senado a Diputados	Minuta Diputados a Senado	Minuta remitida por el Senado al Ejecutivo
<p>"Artículo 12.</p> <p>"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.</p> <p>"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.</p>	<p>"Artículo 12.</p> <p>"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.</p> <p>"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos.</p> <p>"Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.</p>	<p>"Artículo 12.</p> <p>"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.</p> <p>"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos.</p> <p>"Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.</p>	<p>"Artículo 12.</p> <p>"1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de las y los ciudadanos mexicanos.</p> <p>"2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos.</p> <p>"Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley."</p>	<p>[El Senado rechazó las reformas propuestas por lo que la redacción del artículo 12 no sufrió modificación alguna con el decreto.]</p>



<p>"Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad.</p>	<p>"Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad.</p>	<p>"Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad.</p>	<p><u>(Se suprimió este párrafo)</u></p>
<p>"Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.</p>	<p>"Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.</p>	<p>Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.</p>	
<p>"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.</p>	<p>"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.</p>	<p>"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de esta Constitución.</p>	<p>"Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución."</p>
<p>"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."</p>	<p>"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."</p>	<p>"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."</p>	<p>"En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta."</p>



172. Como se observa, las dos Cámaras del Congreso de la Unión modificaron artículos del proyecto de decreto que ya habían aprobados en sesiones anteriores. Por consiguiente, ambas vulneraron la prohibición de discutir y/o modificar artículos ya aprobados prevista en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal.

173. Por un lado, la Cámara de Diputados eliminó en sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós el párrafo tercero del artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, el texto íntegro de dicho párrafo ("*Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.*") ya había sido aprobado en definitiva por la Cámara de Diputados en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós y por el Senado de la República en la sesión de quince de diciembre de ese mismo año.

174. Por otro lado, el Senado de la República eliminó en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés el numeral 1 y los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto del numeral 2 del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, el contenido íntegro de esos párrafos igualmente ya había sido aprobado en definitiva por la Cámara de Diputados en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós y por el propio Senado de la República en la sesión de quince de diciembre de ese mismo año.

175. Es evidente que, tal como afirman los accionantes,²⁴⁷ ambas Cámaras del Congreso de la Unión discutieron y eliminaron artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados por las dos Cámaras en sesiones anteriores y,

²⁴⁷ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 44 a 46 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 1629 a 1639 (ampliación de demanda del partido Movimiento Ciudadano), 509 a 516 (demanda del Partido de la Revolución Democrática), 2650 a 2659 (demanda del Partido Acción Nacional), 3034 a 3040 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3411 a 3433 (demanda de la minoría del Senado de la República) y 3745 a 3746 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



por ende, en ese momento ya únicamente podían ser remitidas al Ejecutivo Federal para que formulara observaciones o, en su caso, publicara las reformas. Esta conducta representa una violación flagrante al texto expreso del artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal. La Suprema Corte concluye, por tanto, que la violación alegada está plenamente acreditada y corresponde verificar si tiene, en conjunto con las violaciones ya acreditadas en las secciones anteriores y con las demás que se pudieran haber acreditado, potencial invalidante en el caso concreto.

7. ¿Las Comisiones Unidas del Senado de la República omitieron indebidamente aprobar su dictamen de manera conjunta?

176. La Suprema Corte ha sostenido de manera reiterada que uno de los estándares para determinar la validez de un proceso legislativo es el respeto a las reglas de votación. Un procedimiento en el que se "aprueban" asuntos sin reunir la mayoría requerida por la normativa previamente establecida no puede considerarse compatible con el principio democrático. En palabras del Tribunal Pleno, "*el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.*"²⁴⁸

177. Esto quiere decir que también los dictámenes elaborados por las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión deben ser emitidos conforme a las reglas de votación previamente establecidas. En esta tesitura, corresponde aquí determinar si las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República omitieron indebidamente aprobar de manera conjunta el dictamen a la minuta proveniente de la Cámara de Diputados con el proyecto de decreto de reformas a la legislación electoral.

178. Responder esta pregunta no tiene mayor complicación. En primer lugar, esta Suprema Corte ya zanjó, al resolver la multicitada **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023,**

²⁴⁸ Tesis aislada P. L/2008 del Tribunal Pleno de rubro "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 717, con número de registro digital: 169437.



43/2023 y 47/2023,²⁴⁹ que la actuación de las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República durante la sesión del doce de diciembre de dos mil veintidós ocurrió sin seguir las reglas de conformación del quórum establecidas en el artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores.²⁵⁰ Este Tribunal Pleno sostuvo que, de conformidad con este precepto, cuando se trabaja bajo la modalidad de Comisiones Unidas, la validez de los dictámenes que se emitan depende de que estén presentes en la misma sesión, cuando menos, la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Comisiones.

179. En otras palabras, cuando se emite un dictamen por "comisiones unidas" éstas no pueden sesionar ni aprobar el documento de forma separada. En ese mismo precedente se explicó que, conforme al numeral 3 del artículo 147 referido, si llega a actualizarse alguna circunstancia que impida que las Comisiones sesionen de forma conjunta, lo conducente es convocar nuevamente a una reunión ordinaria de las Comisiones Unidas y, en caso de que persistiera la imposibilidad, los presidentes de las Comisiones deben informar de esa situación a la Junta de Coordinación Política para que defina la solución correspondiente.

180. En el caso que nos ocupa, el nueve de diciembre de dos mil veintidós se publicó en la Gaceta del Senado de la República la Convocatoria y Orden del Día de la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, programada para el día doce de diciembre siguiente a las diez horas. Su objeto era analizar, discutir y, en su caso, aprobar el *"Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, a la Minuta con proyecto de decreto por el que se refor-*

²⁴⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 240 a 243.

²⁵⁰ **Artículo 147.**

"1. Para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.

"2. En los casos de reuniones de comisiones unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.

"3. Cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente."



ma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral".²⁵¹

181. El doce de diciembre de ese año las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, pospusieron la reunión ordinaria para que ésta se celebrara a las doce horas.²⁵² Sin embargo, poco más tarde la Comisión de Gobernación convocó a sus integrantes a una reunión extraordinaria a celebrarse ese mismo día a las trece horas para analizar y discutir el proyecto de dictamen referido.²⁵³ Por su parte, la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, también convocó a sus integrantes a una reunión extraordinaria para ese mismo día a las dieciocho horas, para analizar, discutir y, en su caso, aprobar el mismo documento.²⁵⁴ Es claro entonces que ambas Comisiones no sesionaron de forma conjunta, sino que entre el inicio de cada una de las reuniones extraordinarias mediaron cinco horas de diferencia.

²⁵¹ Véase "Convocatoria a la Reunión Ordinaria en Comisiones Unidas, que se llevará a cabo el próximo lunes 12 de diciembre de 2022, a partir de las 10:00 horas, en modalidad presencial, en la Sala de Protocolo de la Mesa Directiva 'Ifigenia Martínez' en este Recinto Legislativo", en *Gaceta del Senado*, número LXV/2PPO-73-3148/131409, viernes nueve de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-09-1/assets/documentos/Unidas_CG_y_ELG2_08122022.pdf.

²⁵² Véase "Se informa que la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, programada para el próximo lunes 12 de diciembre de 2022 a partir de las 10:00 horas, se pospone para el mismo día a las 12:00 horas, en modalidad presencial, en la Sala de Protocolo de la Mesa Directiva 'Ifigenia Martínez'", en *Gaceta del Senado*, número LXV/2PPO-74-3149/131419, lunes doce de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-12-1/assets/documentos/Solicitud_GOB-EL2_1200.pdf.

²⁵³ Véase "Convocatoria a la Reunión Extraordinaria que la Comisión de Gobernación celebrará el día 12 de diciembre de 2022 a partir de las 13:00 horas, en la Sala de Protocolo de la Mesa Directiva 'Ifigenia Martínez' en este Recinto Legislativo", en *Gaceta del Senado*, número LXV/2PPO-74-3149/131419, lunes doce de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-12-1/assets/documentos/Com_Gobernacion_12122022.pdf.

²⁵⁴ Véase "Convocatoria a la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, para celebrarse el lunes 12 del presente a las 18:00 horas, en modalidad presencial en la 'Sala Ifigenia Martínez', ubicada en P.B. del Hemiciclo de este recinto", en *Gaceta del Senado*, número LXV/2PPO-74-3149/131419, lunes doce de diciembre de dos mil veintidós, disponible en el vínculo: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-12-1/assets/documentos/Com_EL2Seg_121222.pdf.



182. De los hechos descritos en el párrafo anterior se desprende de forma manifiesta que ninguna de las reuniones extraordinarias celebradas el día doce de diciembre contó con el quórum legal requerido, en la medida de que era necesario que estuvieran presentes en la misma sesión la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Comisiones. Esto se corrobora con las listas de asistencia de las reuniones extraordinarias en las que consta que en ningún momento los integrantes de las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, coincidieron en los recintos en los que se celebraron esas reuniones de trabajo. En consecuencia, tal y como ya sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, en este caso también se acredita una violación a las reglas de conformación del quórum establecidas en el artículo 147 del Reglamento de esa Cámara.

183. En segundo lugar, esta Suprema Corte también advierte que las Comisiones Unidas del Senado de la República incurrieron en una violación al artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado.²⁵⁵ Éste prevé que los dictámenes que se producen bajo la modalidad de trabajo en Comisiones Unidas deben ser aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan. El precepto exige entonces que los dictámenes deben ser aprobados por más de la mitad de los senadores que integran cada una de esas Comisiones, conforme a lo previsto en el artículo 94, numeral 3, del Reglamento del Senado.²⁵⁶

184. Conforme a esas reglas, este Tribunal Pleno advierte que existen elementos que permiten concluir que el "*Dictamen de las Comisiones Unidas de*

²⁵⁵ **Artículo 150.**

"...

"3. Los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en comisiones unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan."

²⁵⁶ **Artículo 94.**

"1. Las decisiones en el Pleno se adoptan por mayoría simple o relativa, por mayoría absoluta o por mayorías calificadas o especiales, sea de la totalidad de los integrantes del Senado o de los senadores presentes, según lo disponen la Constitución, la ley, este reglamento y demás disposiciones aplicables.

"...

"3. La mayoría absoluta se constituye con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas."



Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral" no fue aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda. Esto significa que ese documento fue turnado al Pleno del Senado de forma irregular para su aprobación.

185. Concretamente, en la lista de asistencia de la reunión extraordinaria celebrada el doce de diciembre de dos mil veintidós quedó asentado que esa Comisión estaba integrada por catorce senadores, por lo que la mayoría absoluta sólo podía alcanzarse si se emitían, cuando menos, con ocho votos en el mismo sentido.²⁵⁷ Sin embargo, en la cédula de votación únicamente constan siete votos a favor del proyecto de dictamen, por tres en contra y una abstención.²⁵⁸ Consecuentemente, los votos emitidos a favor del proyecto de dictamen resultaban insuficientes para que éste fuera aprobado, toda vez que, conforme al artículo 94, numeral 3, del Reglamento del Senado, el cómputo de la mayoría absoluta debe hacerse tomando en cuenta el número de integrantes de cada Comisión y no del número de senadores presentes en la reunión, como sí ocurre cuando las Comisiones sesionan de forma individual.²⁵⁹

186. En suma, además de haber aprobado indebidamente el dictamen en sesiones separadas en contravención del artículo 147 del Reglamento del Senado, las Comisiones Unidas de esa Cámara también violaron las reglas de votación establecidas en los diversos 94, numeral 3 y 150, numeral 3, de ese mismo ordenamiento. De este modo, tal como afirman los accionantes,²⁶⁰ el

²⁵⁷ Véase "Lista de asistencia de la reunión extraordinaria de la Comisión de estudios Legislativos, Segunda del 12 de diciembre de 2022", disponible en el vínculo https://comisiones.senado.gob.mx/estudios_legislativos2/reu_trabajo.php

²⁵⁸ Ídem.

²⁵⁹ **Artículo 150.**

"1. Las decisiones en las comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes."

²⁶⁰ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, fojas 41 a 44 (demanda del partido Movimiento Ciudadano), 2637 a 2645 (demanda del Partido Acción Nacional), 3026 a 3030 (demanda de la minoría de la Cámara de Diputados), 3336 (demanda de la minoría del Senado de la República, nota al pie 7) y 3742 a 3744 (demanda del Partido Revolucionario Institucional).



dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República a la minuta con proyecto de decreto proveniente de la Cámara de Diputados tiene un vicio de inconstitucionalidad porque tales Comisiones nunca sesionaron de manera conjunta, ni tampoco cumplieron con las reglas de votación previamente establecidas. Y toda vez que también queda acreditada esta violación al procedimiento, corresponderá determinar si, en conjunto con las demás que se acreditaron en las secciones anteriores, tiene carácter invalidante en el caso concreto.

8. ¿Las violaciones al procedimiento legislativo acreditadas tienen potencial invalidante en el caso concreto?

187. Finalmente, una vez que ha quedado acreditado que el Congreso de la Unión incurrió en diversas violaciones al procedimiento legislativo, corresponde verificar cuál es el impacto conjunto que tuvieron en el caso concreto. Esta Suprema Corte ha sostenido en incontables ocasiones que cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.²⁶¹

²⁶¹ Véase la tesis aislada XLIX/2008 del Tribunal Pleno de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 709, con número de registro digital: 169493.



188. Pues bien, ya quedó zanjado que la Cámara de Diputados omitió indebidamente motivar las dispensas de trámite aprobadas en las sesiones del seis y quince de diciembre de dos mil veintidós (véase *supra* sección 3), no publicó ni distribuyó la iniciativa con la anticipación debida y, además, sustituyó la publicada en la Gaceta Parlamentaria por otra versión una vez que ya había iniciado su discusión (véase *supra* sección 4), y no otorgó un plazo razonable para discutir y votar la iniciativa (véase *supra* sección 5). Además, quedó demostrado que ambas Cámaras modificaron artículos del proyecto de decreto que en términos del artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal no podían sufrir cambio alguno (véase *supra* sección 6), así como que las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República aprobaron el dictamen correspondiente sin contar con el quórum ni la mayoría requeridos por el Reglamento de la Cámara de Senadores (véase *supra* sección 7). La cuestión aquí, por tanto, se reduce a determinar si, analizadas en su conjunto, estas violaciones tienen potencial invalidante en el caso concreto.

189. Este Tribunal Pleno ha sostenido que las irregularidades en los procesos legislativos que tienen potencial para invalidar las normas que derivan de ellos son aquellas que vulneran el principio de deliberación democrática previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal. Esto ocurre básicamente cuando no se garantiza el derecho a la participación de todos los grupos parlamentarios en condiciones de libertad e igualdad, cuando se omite la correcta aplicación de las reglas de votación, o cuando se afecta la publicidad de la deliberación parlamentaria y de las votaciones.²⁶² Como se explica enseguida, el cúmulo de infracciones identificadas en el procedimiento legislativo recién analizado representa una violación directa a ese principio y, por consiguiente, debe invalidarse el decreto impugnado en su totalidad.

190. Por una parte, al resolver hace algunas semanas la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023,**

²⁶² Véase la tesis aislada P. L/2008 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 717, con número de registro digital: 169437.



43/2023 y 47/2023²⁶³ esta Suprema Corte decidió por mayoría de nueve votos que las irregularidades identificadas en el proceso legislativo del que derivó el decreto mediante el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas representaron, en su conjunto, una violación directa y manifiesta al principio de deliberación democrática de tal magnitud que daba lugar a decretar la invalidez de la totalidad de ese decreto. Las infracciones que, a juicio de este Tribunal Pleno, tuvieron potencial invalidante fueron, por un lado, las omisiones de la Cámara de Diputados de (i) motivar las dispensas de trámite aprobadas en las sesiones del seis y quince de diciembre de dos mil veintidós, (ii) de publicar y distribuir la iniciativa presentada por la mayoría parlamentaria con la debida anticipación reglamentaria y (iii) de otorgar un plazo razonable para que todos los integrantes de la Cámara de Diputados pudieran conocer la iniciativa. Por otro lado, se estimó que también tenía potencial invalidante la aprobación del dictamen por parte de las Comisiones Unidas del Senado de la República por no haber contado con el quórum reglamentario requerido.

191. En la medida en la que el proceso legislativo que nos ocupa aconteció de forma paralela y simultánea al que se analizó en ese precedente, es claro entonces que las violaciones señaladas en el párrafo anterior también ocurrieron al discutir y aprobar el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, tal y como ya quedó acreditado en las secciones correspondientes de este estudio de fondo (véase *supra* secciones 3, 4, 5 y 7). Por ende, si en aquella ocasión este Tribunal Pleno concluyó que esas irregularidades tenían potencial invalidante ante la vulneración que suponían del principio de deliberación democrática, lo conducente es sostener exactamente la misma conclusión respecto del decreto materia de esta acción de inconstitucionalidad. En otras palabras, no sería consecuente hoy sostener que las violaciones

²⁶³ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 248 a 251.



acreditadas en ese proceso son invalidantes y, en cambio, las que se acreditaron en éste no lo sean.

192. Por otra parte, en el presente asunto se identificaron elementos adicionales que agravan las violaciones señaladas en el párrafo anterior y que ya habían sido advertidas por el Tribunal Pleno en la multitudada acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Esto desde luego sólo puede confirmar la conclusión de que las violaciones acreditadas tienen potencial invalidante.

193. En primer lugar, además de haber omitido indebidamente publicar y distribuir con la anticipación requerida por su propio reglamento la iniciativa sometida a discusión del Pleno, también se acreditó que hubo al menos dos publicaciones distintas en la Gaceta Parlamentaria del seis de diciembre de dos mil veintidós de la iniciativa de los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México para reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expedir la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin que en momento alguno se diera cuenta al Pleno de la Cámara de Diputados con la sustitución (véase *supra* sección 4). Esta circunstancia hace aún más evidente que los integrantes de la Cámara de Diputados nunca tuvieron una posibilidad real de conocer el contenido de la iniciativa sometida a discusión y votación. En conjunto con la dispensa indebida del trámite reglamentario, la sustitución de la Gaceta Parlamentaria sin dar aviso al Pleno terminó por cercenar cualquier vestigio que quedara del derecho de los integrantes de la Cámara de Diputados a conocer y participar en el debate parlamentario en un ámbito de deliberación democrática.

194. En segundo lugar, quedó acreditado que las Comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la Republica no sólo iniciaron las sesiones extraordinarias convocadas el doce de diciembre de dos mil veintidós sin contar con el quórum reglamentario, sino que además aprobaron el dictamen relativo a las reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General de Partidos Políticos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la expedición de la Ley General de los



Medios de Impugnación en Materia Electoral sin haber alcanzado la mayoría absoluta en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, tal y como exige el artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado (véase *supra* sección 7). Como ya se señaló con anterioridad, esto representa una violación a las reglas de votación que rigen en los procesos legislativos, lo que a su vez se traduce en una merma al principio de deliberación democrática.²⁶⁴

195. Finalmente, en este proceso legislativo también quedó acreditada una violación adicional que no tuvo lugar en la emisión del decreto invalidado en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Como ya se explicó detalladamente en párrafos más arriba (véase *supra* sección 6), en el proceso legislativo impugnado se violó la regla prevista en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal. Ésta prohíbe tajantemente a las Cámaras del Congreso de la Unión alterar en modo alguno los artículos o disposiciones de los proyectos de ley o decreto que ya hubieran sido aprobados previamente por ambas. En el caso, se identificó que tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República discutieron y eliminaron indebidamente porciones normativas del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que ya habían sido previamente aprobadas por ambas Cámaras en sesiones de seis y quince de diciembre de dos mil veintidós.

196. Si bien esta Suprema Corte ha reconocido que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, esto no habilita a los actores que participan en la creación y modificación de las normas a cargo del Congreso de la Unión a pasar por alto las normas constitucionales que rigen el proceso legislativo. Por ende, en la medida de que la violación en la que incurrieron ambas Cámaras no se trata de una omisión de normas legales o reglamentarias, sino que constituye una violación directa al texto expreso de la Constitución Federal que regula el proceso legislativo, ésta cuenta por sí misma con el potencial suficiente para decretar la invalidez del decreto impugnado.

197. En suma, dado que en el caso que nos ocupa se acreditaron exactamente las mismas violaciones que este Tribunal Pleno estimó suficientes para

²⁶⁴ Véase *supra* nota 261.



decretar la invalidez del proceso legislativo analizado en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, y además quedaron demostradas conductas adicionales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión que tornan aún más grave la violación al principio de democracia deliberativa, lo conducente es sostener con igual o mayor convicción la misma conclusión a la que se arribó en ese precedente. Esto quiere decir que la falta de motivación de las dispensas aprobadas por la Cámara de Diputados, la falta de publicación y distribución de la iniciativa, su modificación indebida en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la falta de un plazo razonable para discutir y aprobar el contenido de la iniciativa, la modificación de artículos ya aprobados y la emisión de un dictamen sin reunir el quórum y la mayoría requerida por el reglamento representan, en su conjunto, violaciones al principio de democracia deliberativa con el potencial suficiente para decretar la invalidez del decreto impugnado en el presente asunto.

198. En esa tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que son **sustancialmente fundados** los conceptos de invalidez tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de los accionantes, relativos a que se dieron violaciones graves al procedimiento legislativo que tienen potencial invalidante respecto de la totalidad del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Tal como afirman los accionantes, el cúmulo de irregularidades al procedimiento legislativo impidieron el debate democrático y vulneraron prohibiciones absolutas. Por consiguiente, se debe **declarar la invalidez** del decreto impugnado en su totalidad.

199. Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, cuando en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una norma de carácter general, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos en su contra, pues



en cualquier caso se declarará su invalidez.²⁶⁵ Toda vez que en el presente asunto se estimaron fundados varios de los conceptos de invalidez esgrimidos contra el decreto impugnado en su totalidad, se considera innecesario abordar los planteamientos esgrimidos contra sus disposiciones específicas.

VII. EFECTOS

200. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria,²⁶⁶ en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar los alcances y efectos, así como cualquier otro elemento que resulte indispensable para la plena eficacia del fallo.

201. **Declaratoria de invalidez.** En el apartado relativo al estudio de fondo se determinó que resultaban fundados algunos de los conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo.

202. Toda vez que estos motivos de inconstitucionalidad afectan a todas las disposiciones del decreto impugnado, se **declara la invalidez** del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés, **en su totalidad.**

²⁶⁵ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004 cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, con número de registro digital: 181398.

²⁶⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



203. **Vigencia de las normas anteriores al decreto.** Tal como se resolvió en la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023,**²⁶⁷ a fin de preservar el principio de certeza que rige en materia electoral, este Tribunal Pleno estima conveniente precisar que, toda vez que se determinó la invalidez del decreto impugnado en su totalidad, éste deja de tener eficacia por completo. En consecuencia, las normas vinculadas por él recuperan su vigencia con el texto que tenían al dos de marzo de dos mil veintitrés. Esto abarca, desde luego, las disposiciones reformadas, adicionadas y derogadas de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la totalidad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que se encontraban vigentes hasta antes de la entrada en vigor del decreto impugnado.

204. Adicionalmente, tal como se hizo en la **acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022,**²⁶⁸ resulta pertinente aclarar que, de conformidad con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,²⁶⁹ la legislación electoral que recupera su vigencia por virtud de esta ejecutoria ya no puede ser objeto de modificaciones legales fundamentales para su aplicación en el proceso electoral a nivel federal que, en términos del artículo 225, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁷⁰ iniciará partir de la primera semana de septiembre de dos mil veintitrés.

²⁶⁷ Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por mayoría de nueve votos, párrs. 254 y 255.

²⁶⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, resueltas el cinco de enero de dos mil veintitrés, en este punto por unanimidad de diez votos, párr. 89.

²⁶⁹ Véase *supra* nota 69.

²⁷⁰ **"Artículo 225.**

"1. El proceso electoral ordinario se inicia en septiembre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno."



205. Asimismo, si con posterioridad a la conclusión de dicho proceso electoral el Congreso de la Unión decide en ejercicio de sus facultades legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad. Aunque en el presente caso esta Suprema Corte estimó innecesario pronunciarse sobre el tema porque ya había determinado declarar la invalidez del decreto impugnado, los accionantes expusieron múltiples conceptos de invalidez en ese sentido sobre todo en relación con las reformas a la regulación de acciones afirmativas.

206. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** De conformidad con el artículo 45 de la ley reglamentaria,²⁷¹ esta declaratoria de inconstitucionalidad **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente sentencia al Congreso de la Unión.

207. **Notificaciones.** Por último, esta resolución deberá ser notificada, además de a las partes, al Instituto Nacional Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía General de la República.

208. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos.

VIII. DECISIÓN

209. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

²⁷¹ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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



SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la nota al pie 58, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado "Violación a la veda electoral", consistente en declarar infundado el argumento respectivo. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado "Violación a la veda electoral", consistente en declarar infundado el argumento respectivo. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en declarar la invalidez del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión, 2) precisar que las normas vinculadas por el decreto impugnado recuperan su vigencia con el texto que tenían al dos de marzo de



dos mil veintitrés y 4) determinar que esta resolución deberá ser notificada al Instituto Nacional Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía General de la República. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, si el Congreso de la Unión decide, en ejercicio de sus facultades, legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, y 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 39 y Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con números de registro digital: 31646 y 29425, respectivamente.



La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 9/2005 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1180, con número de registro digital: 19362.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023.

En la sesión del veintidós de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, así como diversas y diversos diputados y senadores del Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En las citadas acciones de inconstitucionalidad se impugnó el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

En dicho decreto se modificaron diversas normas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Instituto Nacional Electoral, así como a las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Resolución del Tribunal Pleno. Por una mayoría de nueve votos se determinó que en el caso se actualizaron vicios al procedimiento legislativo con un efecto invalidante, bajo consideraciones semejantes a las sostenidas en la acción



de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

Además de los vicios similares que se identificaron en el precedente, en el proceso legislativo relacionado con el presente asunto se advirtieron los siguientes: **(i)** la existencia de al menos dos publicaciones distintas del anexo C en la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós; **(ii)** la falta de los requisitos de *quórum* y votación de las Comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, al aprobar el dictamen respectivo; y, **(iii)** la modificación y posterior eliminación de un artículo aprobado previamente.

En ese sentido, la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez del decreto impugnado.

Razones de disenso. Respetuosamente me aparto del sentido y de las consideraciones de la sentencia porque estimo que las irregularidades en cuestión no tienen un alcance invalidante; ello en atención a las mismas razones que sostuve en el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

En los asuntos en los que se analizan violaciones al procedimiento legislativo es preferible un control constitucional moderado en oposición a un control constitucional fuerte,¹ lo cual se traduce en que la decisión de invalidar la totalidad de una norma no se debe sustentar sólo en la verificación del incumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de creación legislativa, sino que su inobservancia necesariamente se traduzca en una afectación sustancial a la deliberación democrática.

En ese sentido, para declarar la invalidez de una norma por violaciones al procedimiento legislativo, estimo que los tribunales constitucionales deben partir de la presunción de constitucionalidad del trabajo legislativo y realizar un ejercicio argumentativo más riguroso, amplio y exhaustivo que en los casos en que se verifica la conformidad del producto legislativo con las normas constitucionales. Esto es así, dado que en la práctica dicho control se traduce en una valoración formal y no material del trabajo legislativo.

¹ Sobre una crítica a los sistemas fuertes de control de constitucionalidad, véase: Jeremy Waldron, *Judicial Review and the Conditions of Democracy*, en: *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 6, No. 4, 1998.



Lo anterior implica que las irregularidades detectadas, por ejemplo, en la fase preparatoria de carácter técnico dentro del proceso legislativo, la ausencia de motivación de ciertos actos intraprocesales legislativos y el incumplimiento de algunos plazos, no necesariamente conllevan un efecto invalidatorio.² Dichas cuestiones deben analizarse tomando en consideración el grado de afectación y trascendencia en el resultado final del procedimiento, así como si las violaciones advertidas fueron subsanadas en fases posteriores de éste.³

Así, las irregularidades que la mayoría del Tribunal Pleno invocó para declarar la invalidez del decreto reclamado, no necesariamente afectan el resultado final del procedimiento legislativo desde una perspectiva moderada de control constitucional, pues no advierto que se haya afectado de forma sustancial la deliberación legislativa, la publicidad de la deliberación o el cumplimiento de las reglas de votación.

En primer lugar, con relación a la existencia de al menos dos publicaciones distintas del anexo C en la Gaceta de seis de diciembre de dos mil veintidós, considero que esa cuestión no afectó la deliberación democrática. Ello, pues se advierte que las y los legisladores sí conocieron el contenido de la iniciativa, y los cambios que se realizaron a las mismas que versaron únicamente sobre dos artículos.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que no cualquier violación al procedimiento legislativo tiene potencial invalidante,⁴ pues se debe atender a los criterios de economía procesal y equidad en la deliberación. En lo que interesa, este último criterio implica que tendrán dicho efecto sólo aquellas que hayan trascendido a la calidad de la deliberación parlamentaria.

Del expediente se advierte que las y los legisladores de las distintas fuerzas políticas pudieron manifestar su postura respecto a la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, posicionarse a favor o en contra de ella, formular reser-

² Así lo sostuvo en las controversias constitucionales 316/2019, 204/2020, 212/2020 y 35/2020.

³ Tesis P./J. 117/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página: 1111, registro digital: 179813.

⁴ Tesis P. XLIX/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."



vas,⁵ proponer modificaciones,⁶ así como plantear las mociones suspensivas que consideraron pertinentes;⁷ formando así, parte activa del debate legislativo.

Además, en la propia sentencia se advierte que se tuvieron por acreditados los cambios realizados a la primera iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y la segunda publicación de la iniciativa que, de acuerdo con lo manifestado por los promoventes, se dio mientras transcurría la sesión. A partir de las capturas de pantallas que la minoría del Senado de la República acompañó a su escrito inicial, entre otros indicadores, se consideró que este elemento probatorio constituía un indicio de las referidas modificaciones.⁸ Ello, toda vez que la Cámara de Diputados no las objetó ni aportó más elementos probatorios que permitieran dilucidar el contexto en que se dio la publicación de la iniciativa en el citado órgano legislativo.

Asimismo, se señaló que las modificaciones aludidas únicamente se realizaron respecto de dos artículos, el 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 94, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos. Así, estimo que en este caso, no se afectaron los principios de deliberación democrática y de publicidad.

En segundo lugar, por lo que hace a la falta de los requisitos de *quórum* y votación de las Comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, al aprobar el dictamen respectivo, reitero mi criterio expresado en el voto de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, donde sostuve que las irregularidades cometidas en una fase preparatoria de carácter

⁵ Véanse fojas 279 a 281, 283 a 291, 295 a 308, 310 a 318 del cuaderno de pruebas aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 86/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, tomo I.

⁶ Véanse fojas 282, 292 a 294 del cuaderno de pruebas aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 86/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, tomo I.

⁷ Véanse fojas 248 a 255 y 265 a 278 del cuaderno de pruebas aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 86/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, tomo I.

⁸ Véase párrafo 145 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, en sesión de veintidós de junio de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. Las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.



técnico dentro del proceso legislativo, como lo son la presentación de la iniciativa, la debida publicación del orden del día en la Gaceta Legislativa, la dispensa de trámites por urgencia y la dictaminación, no tienen necesariamente un efecto invalidante.

Finalmente, en relación con la modificación al artículo 12, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también me aparto de la posición mayoritaria en tanto que, en mi opinión, no se trata de un vicio del procedimiento legislativo, pues como la propia resolución lo evidencia, el precepto en cuestión no formó parte del decreto que fue remitido al Ejecutivo Federal y publicado el dos de marzo de dos mil veinte. En ese sentido, si bien en el procedimiento se dejó de acatar la disposición normativa que impide alterar de manera alguna lo aprobado, ello no trascendió al resultado legislativo, quedando únicamente en la esfera parlamentaria interna.

El origen del alegado vicio al procedimiento legislativo en comento derivó de la minuta remitida por la Cámara de Origen, el quince de diciembre de dos mil veintidós, en la que efectivamente se realizaron modificaciones al artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, el propio Senado de la República advirtió este vicio en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el cual fue aprobado por la propia Cámara en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

En efecto, el dictamen en mención concluyó en la no aprobación de la modificación realizada a la norma en cuestión, al no haberse apegado a lo previsto en el artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal y, por tanto, señaló que se debía aprobar el proyecto del decreto sin la inclusión del precepto modificado.

En ese orden, en la sesión celebrada el veintidós de febrero de dos mil veintitrés del Senado de la República, se aprobó el siguiente punto de acuerdo:

"Primero. El Senado de la República como Cámara revisora y en coincidencia con el acuerdo de la Cámara de Diputados, del 15 de diciembre de 2022, manifiesta su determinación de remitir, al Ejecutivo Federal, única y exclusivamente con los artículos aprobados por ambas cámaras del Congreso de la Unión para su sanción, promulgación y publicación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad



con lo dispuesto en el artículo 72, fracción e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Segundo. El artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se modifica y se mantiene en los términos de la ley vigente."

Derivado de lo anterior, estimo que la irregularidad respecto del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no constituye un vicio del procedimiento legislativo.

CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, así como con las consideraciones expresadas en mi voto particular en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, contrario al criterio mayoritario, estimo que el decreto impugnado fue aprobado con apego al principio de deliberación democrática, pues no se afectó la participación de las fuerzas políticas, las reglas de votación, ni la publicidad de la deliberación parlamentaria.

Lo anterior, toda vez que el control jurisdiccional en los casos de violaciones al procedimiento legislativo depende únicamente de la apreciación que tienen las y los Jueces constitucionales sobre la trascendencia o no de las irregularidades procedimentales y el grado de deferencia que se determine tener al Poder Legislativo.

Por todo lo anterior, desde mi óptica, se debió concluir que no hubo violaciones con efectos invalidantes a dicho proceso, y con base en el principio *pro actione*, analizar el resto de los conceptos de invalidez, como lo relativo a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y a las comunidades afromexicanas, entre otras cuestiones de gran relevancia para nuestro orden jurídico.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintidós de junio de dos mil veintitrés.



El Tribunal Pleno resolvió las referidas acciones de inconstitucionalidad promovidas por el partido Movimiento Ciudadano, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional, diputados y senadores del Congreso de la Unión, el Partido Revolucionario Institucional y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado el dos de marzo de dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación.

En esencia, los órganos políticos y el Instituto actores impugnaron ese decreto porque consideraron que es producto de un procedimiento legislativo en el que se configuraron diversas irregularidades que trascendieron negativamente a la calidad de la deliberación democrática.

Yo compartí la decisión, pero no participo de todas las consideraciones expresadas en el marco del estudio sobre las violaciones al procedimiento legislativo y creo necesario puntualizar algunas otras; por ello, es preciso expresar las razones que justifican mi postura.

Razones del voto concurrente

En la discusión del asunto, acompañé la decisión de invalidez del decreto impugnado, pues desde mi punto de vista se configuraron distintas violaciones al procedimiento legislativo que tienen potencial invalidante. Para hacer más ágil mi postura, me permitiré señalar brevemente qué violaciones fueron sustentadas en el fallo:

- a) La Cámara de Diputados omitió indebidamente motivar las dispensas de trámite urgente aprobadas en las sesiones del seis y quince de diciembre de dos mil veintidós;
- b) No se publicó ni distribuyó la iniciativa con la anticipación debida y, además, se sustituyó la publicada en la Gaceta Parlamentaria por otra versión una vez que ya había iniciado su discusión;
- c) No se otorgó un plazo razonable para discutir y votar la iniciativa;
- d) Ambas Cámaras del Congreso de la Unión modificaron artículos del proyecto de decreto que, en términos del artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal no podían sufrir cambio alguno; y,



- e) Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República aprobaron el dictamen correspondiente sin contar con el *quórum* ni la mayoría requeridos por el Reglamento de la Cámara de Senadores.

De dichas violaciones compartí el estudio de las que se encuentran sintetizadas en los incisos **a), b) y c)**, pero sobre las cuales tengo algunos matices sobre la argumentación; en cambio, me aparto de los razonamientos identificados con los incisos **d) y e)**, por las razones que expongo enseguida y otros puntos que son necesarios destacar sobre mi votación en este asunto.

I. Marco constitucional y valores democráticos imperantes

Es mi convicción que un tribunal constitucional debe ser congruente con sus decisiones. El veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, en la cual, por unanimidad de votos (con las reservas, matices o razones concretas expresadas por cada integrante de este Alto Tribunal) se consideraron invalidantes distintas violaciones al proceso legislativo que son similares a las que se analizaron en la presente acción.

Por ello, bajo un ejercicio de transparencia y certeza jurídica para la ciudadanía, pongo énfasis en la obligación de coherencia que debemos perseguir en relación con los criterios desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde mi punto de vista, nuestra misión como Tribunal Constitucional es hacer prevalecer la Constitución que nos rige. En ella, está contenida como forma de gobierno la democracia, la cual está inspirada no sólo en la regla de la mayoría, sino también en el respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho.

Por lo tanto, la fortaleza de una democracia constitucional dentro del ámbito legislativo radica en que las decisiones sean tomadas bajo el modelo deliberativo a través del cual se permite que todas las fuerzas políticas participen de forma efectiva y, por ello, debe imperar una garantía mínima de conocer con suficiente anticipación la información relevante que será discutida.

Sólo cuando se siguen las reglas del proceso legislativo es que se consolida una auténtica democracia deliberativa en el parlamento, ya que son las propias reglas que el legislador se ha impuesto seguir y las ha emitido conforme al orden constitucional.



II. Facultad del Congreso de la Unión de hacer suya la iniciativa del Ejecutivo Federal que no tenga el carácter de preferente

Compartí el estudio desarrollado en la propuesta, salvo lo que respecta al párrafo 114, dado que en este se hace alusión a las facultades extraordinarias del Ejecutivo previstas en el artículo 29 constitucional sobre la suspensión de derechos o garantías y a la prohibición de depositar el Poder Legislativo en un individuo que marca el precepto 49 de la Carta Constitucional.

Sin embargo, en mi opinión, los razonamientos desarrollados sobre la facultad de iniciativa por parte del Congreso de la Unión, en los términos previstos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace necesario acudir a la interpretación de los diversos 29 y 49.

Lo anterior, pues basta acotar la materia de análisis a la naturaleza de la iniciativa preferente y la facultad de los diputados para presentar iniciativas, sin recurrir a elementos ajenos como es lo relativo a la suspensión de derechos o garantías o la prohibición de depositar el Poder Legislativo en un individuo; por ello, me aparto de dicho razonamiento.

III. Violación sobre la falta de motivación de la dispensa de trámite urgente

Estoy de acuerdo con lo razonado en esta parte del engrose y que identifico en este voto con el inciso **a)**, pero además considero que otro argumento que da lugar a esta violación lo constituye el hecho de que, desde mi punto de vista y como lo expresé en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, hay base normativa para hacer exigible al legislador la motivación de la urgencia.

En efecto, de conformidad con el artículo 65.4 del Reglamento de la Cámara de Diputados,¹ la solicitud de urgencia debe encontrarse sustentada en las razones que la respaldan, pues se debe señalar expresamente el contenido de la propuesta, lo cual se refiere a los motivos que justifiquen esa tramitación.

¹ "Artículo 65. ...

"4. Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de urgente u obvia resolución, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la Junta, quien deberá circular entre los grupos el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta. Los casos de excepción deberán ser acordados por la Junta."



Por tanto, el legislador se encuentra normativamente vinculado a un deber de motivación sobre la urgencia.

IV. Violación sobre la falta de conocimiento de la iniciativa y su afectación a la deliberación democrática

Desde hace seis años he sido consistente en mi criterio de que la falta de conocimiento de la iniciativa por parte de los legisladores es una violación especialmente relevante porque les impide conocer sobre lo que van a legislar y regularán para el pueblo de México.

A mi juicio, resulta de suma importancia comentar que acerca de la violación al proceso legislativo tratada en la resolución y que señalo en este voto con el inciso **b)**, relativa a que no se dio a conocer a los legisladores el contenido de las iniciativas con la anticipación exigida por la ley, debo hacer hincapié también en que cuando se comenzó la discusión se substituyó el documento de la iniciativa que estaba siendo discutida, sin darle previo aviso al Pleno de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, me parece que pone en evidencia una violación muy relevante porque con esa sustitución de documentos, se generó de facto un cambio en los textos sometidos a votación, por lo tanto, ocasionó llevar al error a los legisladores haciéndoles creer que estaban discutiendo una iniciativa, cuando en realidad, la publicación de una nueva versión del documento hizo que se estuviera votando y aprobando una iniciativa diferente.

Así, desde mi perspectiva, se configura una franca y frontal irrupción en perjuicio de las reglas democráticas de la deliberación parlamentaria porque se colocó en una situación de desconocimiento a los legisladores sobre aquello que realmente estaban sujetando a votación y aprobación.

Por ello es que compartí la propuesta de declarar fundada esta violación, además de las razones expresadas en la resolución, a excepción de la contenida en el párrafo 150 que alude a un intento por ocultar el contenido de la iniciativa que no había sido publicada de manera oportuna, cuando en realidad, lo que ocurrió fue que la sustitución de la iniciativa realmente discutida propició causarles confusión a los legisladores.

V. Violación sobre la falta de plazo razonable para discutir y votar la iniciativa

Voté a favor de esta violación que identifico con el inciso **c)** y como argumento adicional es de destacar que las iniciativas en su conjunto rebasaron los quinientos artículos con una extensión superior a las doscientas páginas.



Dichas normas como destaca la resolución son de un contenido de alto nivel técnico y especializado sobre la materia electoral, pues abarcaban desde los principios de certeza, gasto público, división de poderes y equidad en la contienda electoral hasta cuestiones como la organización de las elecciones, las funciones y atribuciones de la autoridad electoral para hacerlo, las condiciones de regulación de la propaganda gubernamental, fiscalización, reelección, financiamiento público, etcétera.

Por lo tanto, los legisladores debían contar con un plazo adecuado para conocer la iniciativa y, así encontrarse en aptitud de deliberar y votar con conocimiento previo de su contenido.

VI. Violación derivada de que las Cámaras del Congreso de la Unión modificaron artículos del proyecto de decreto

No comparto esta violación que identifico con el inciso **d)** en este voto y que se encuentra contenida en los párrafos 160 a 175 de la determinación, debido a que, en mi interpretación, el artículo 72, apartado E, de la Constitución mexicana permite modificaciones dentro del proceso legislativo bicameral.

De modo que, si cuando la Cámara de Senadores recibió de vuelta la minuta, ésta rechazó las modificaciones del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entonces, actuó conforme a lo establecido en ese artículo 72, apartado E, en la parte que dispone: "*...y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A...*"

Por ello, considero que la supresión final que realizó la Cámara de Senadores de la propuesta de reforma al artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se realizó observando las reglas que prevé el diverso 72, apartado E, de la Constitución.

VII. Violación atribuida a la actividad de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República

Finalmente, no coincido con las consideraciones del fallo en cuanto se sostiene que la vulneración al artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores ocurrió ante el hecho de que habiéndose turnado para dictamen la minuta proveniente de la Cámara de Diputados a las Comisiones Unidas de Gober-



nación y de Estudios Legislativos, Segunda,² éstas sesionaron por separado y cuyo argumento identifico en este voto con el inciso e).

Ello, porque en la resolución no se ofrece mayor justificación de por qué ese hecho pudo implicar una disminución grave de la calidad de la deliberación democrática en el trabajo de las Comisiones del Senado de la República, o bien, una afectación a la participación efectiva de las fuerzas políticas.

De manera que, aunque no prejuzgo sobre cuál es el impacto efectivo que el proceder de las Comisiones Unidas pudo tener en los parámetros para evaluar la regularidad del proceso legislativo, observo que la motivación del fallo en ese aspecto no se ocupó de valorar su trascendencia y por qué tuvo un efecto invalidante.

Esto último también es relevante desde un punto de vista lógico para efectos de la extensión que debió tener el análisis sobre la regularidad del proceso legislativo, pues si la vulneración de la calidad de la deliberación democrática con efecto invalidante del decreto impugnado se configuró, fundamentalmente, al seno de la Cámara de Diputados, no advierto la pertinencia de incorporar el escrutinio sobre los actos realizados en el marco de la Cámara de Senadores.

Toda vez que el proceso legislativo está integrado por una serie de actos que deben ser realizados de forma secuencial y concatenada, la conclusión sobre la invalidez del decreto, por haberse detectado un vicio en la etapa seminal de su formación, no podría variar o alterarse en razón de la regularidad de los actos desplegados en una fase posterior, como sería en la intervención de la Cámara de Senadores.

Por ello es que, desde un punto de vista metodológico, no comparto la incorporación del estudio sobre la regularidad de los actos parlamentarios desarrollados en la Cámara de Senadores.

Por estas razones, aun cuando comparto el sentido de la propuesta, así como la mayoría de los motivos que sustentan la declaratoria de invalidez del decreto

² "Artículo 147.

"1. Para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.

"2. En los casos de reuniones de comisiones unidas, el *quórum* se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.

"3. Cuando no se forma *quórum* después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente."



impugnado, me aparto de las consideraciones de los párrafos 176 a 186, y en congruencia con el criterio que he sostenido en materia de violaciones al proceso legislativo que tengan efecto invalidante, así como con el que exprese en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023 sobre este mismo tema, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023.

En la sesión celebrada el veintidós de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por diversos partidos políticos y grupos de legisladores, a través de las cuales impugnaron el Decreto que reformaba la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y expedía la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

Si bien en este caso se analizaron tres temas relacionados con violaciones al procedimiento legislativo,¹ fue el tercero el que suscitó mayor discusión y que implicó decretar su invalidez por una mayoría de nueve votos.²

¹ En primer lugar, el Pleno resolvió, por unanimidad, que no podía considerarse una violación al procedimiento legislativo el hecho de que el decreto se aprobó sin seguir la modalidad de "parlamento abierto", toda vez que el marco constitucional, legal y reglamentario que regula el proceso legislativo en el Congreso de la Unión, no prevé la obligación de llevarlo a cabo, por más que pueda considerarse una buena práctica parlamentaria. En segundo lugar, por mayoría de diez votos (con voto en contra del Ministro Aguilar Morales), el Pleno resolvió que el decreto no había violado la veda electoral que establece el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política del País, respecto de los procesos electorales locales del Estado de México y Coahuila y del proceso electoral federal extraordinario para elegir a un senador en Tamaulipas, toda vez que, con base en las disposiciones transitorias del decreto, éste no resultaba aplicable a dichos procesos.

² De las señoras Ministras Piña Hernández y la que suscribe, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.



Al igual que lo hice el pasado ocho de mayo cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, en la que se analizó la mayor parte del procedimiento legislativo del cual derivó el decreto aquí impugnado, en el presente caso también coincidí, en términos generales, con la propuesta, aunque desde una lógica distinta, porque tal ha sido mi criterio en diversos precedentes similares desde el dieciséis de enero de dos mil veinte, cuando votamos la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, pasando por las diversas acciones de inconstitucionalidad 43/2018 (veintisiete de julio de dos mil veinte), 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020 (cinco de octubre de dos mil veinte), 121/2020 y su acumulada 125/2020 (veintidós de abril de dos mil veintiuno), 150/2017 y su acumulada 153/2017 (veintinueve de agosto de dos mil veintidós), y las controversias constitucionales 95/2016 y 94/2016 (veintidós y veintitrés de marzo de dos mil veintiuno), y 35/2020 (quince de noviembre de dos mil veintidós), entre otros precedentes. En virtud de que, como he señalado, en el caso que nos ocupa parto de un enfoque distinto, es que formulo el presente voto concurrente a fin de exponerlo.

Antecedentes y contexto

En diciembre de dos mil veintidós el titular del Poder Ejecutivo presentó en la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma. La primera recaía en la Ley General de Comunicación Social y en la diversa de Responsabilidades Administrativas.³ La segunda iniciativa propuso reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y expedir una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ambas iniciativas fueron turnadas a Comisiones en la Cámara de Diputados a las veintidós horas del seis de diciembre de dos mil veintidós, cuando el presidente de la Mesa Directiva dio cuenta de ellas. Una hora más tarde, a las veintitrés horas, y luego de un receso, una diputada anunció que su grupo parlamentario, Morena, presentaría dos iniciativas, haciendo suyas las que había enviado el presidente de la República (las cuales de todos modos ya

³ Este paquete de reformas es conocido como primera parte del "Plan B", y el segundo, como la segunda parte. Como cada paquete implicó una discusión en el seno de la Cámara, cada uno generó sendas acciones de inconstitucionalidad, pues aunque era un mismo procedimiento legislativo, lo cierto es que primero se discutió la primera parte y después la segunda.



se habían enviado a Comisiones).⁴ La diputada solicitó trato de urgencia para las iniciativas de su grupo parlamentario, de forma que se le dispensaron trámites y no pasaron a Comisiones, sino a discusión y votación directa tres horas después, y de ahí, al Senado.

Propuesta inicial del proyecto en este caso

El proyecto que se nos presentó no analizaba las normas del decreto impugnado porque primero calibró *las violaciones al proceso legislativo* que es de estudio preferente. Si el proceso se califica como viciado, no puede estudiarse su producto.

El proyecto entonces, repasaba las violaciones a ese proceso y proponía invalidarlo a partir de varias premisas. En los mismos términos de mi voto en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, la razón de mi coincidencia con el sentido del proyecto radica en que se propuso que se violó el artículo 72 constitucional.⁵

Razones de mi concurrencia

La sentencia da cuenta de los hechos ocurridos en el proceso legislativo y reseña las transgresiones a esta normativa en materia parlamentaria, concluyendo que ese conjunto de transgresiones vulneró el principio de deliberación democrática previsto en el artículo 72 de la Constitución Política del País.

Estoy de acuerdo con ese análisis, sin embargo, me parece que existe una violación más evidente, flagrante y directa al artículo 72, y que radica en que todo proyecto de ley o decreto **debe discutirse**: "*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas.*"

La lógica es sencilla pero clara: **discutir algo implica estar en posibilidades de hacerlo, es decir, tener conocimiento de lo que se ha de discutir**. En este caso, difícilmente podría concluirse que en la Cámara de Diputados se cono-

⁴ Al momento de discutirse esta acción de inconstitucionalidad en el Tribunal Pleno, las dos iniciativas del Ejecutivo Federal siguen en Comisiones.

⁵ Constitución Política del País. "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones ..."



cían las reformas que se votaron la noche del seis de diciembre de dos mil veintidós bajo una urgencia que no se demostró.⁶

Me parece que esta precisión respecto a la sentencia no es una diferencia sutil, pues ¿qué pasaría si se modifican las leyes secundarias para permitir procedimientos legislativos tan urgentes que impidan la posibilidad de discusión, que generen no estar en condiciones de debatir? Es decir, que la falta de discusión no derive del desapego a las normas parlamentarias (como en este caso) sino de que éstas dejen de prever la necesidad de conocer previamente las leyes y decretos, y omitan el espacio de diálogo y disenso.

Si colocamos el acento de constitucionalidad en el hecho de que se viola el artículo 72 cuando se lesionan las normas del procedimiento legislativo, el lazo de validez o invalidez será delgado, pues esas normas pueden variar. Por tal motivo me parece insuficiente fincar ahí la constitucionalidad, de ahí que se debe partir de **estar en condiciones de DISCUTIR**. Y esto se refiere evidentemente a DISCUTIR LOS CONTENIDOS de las leyes o decretos, no a reclamar en una sesión plenaria por qué no se publicaron, por qué se circularon de última hora o si ni siquiera se repartieron, o por qué no los han podido ni leer todas las fuerzas políticas que integran la Cámara correspondiente. Eso podrá ser una "discusión" sobre las razones que hayan provocado todo aquello, pero NO será una discusión sobre los contenidos de las leyes o decretos a aprobarse, que es donde radica la verdadera deliberación parlamentaria. En todo caso, se estaría discutiendo un conjunto de situaciones externas que no tienen que ver con los méritos de las normas cuya aprobación se pretende y, por lo tanto, habría incumplimiento del artículo 72 que mandata discutir las leyes o decretos. Se trata de **estar en condiciones** de discutir, es decir, de conocer tales leyes o decretos.

Como ya señalé, la sentencia identifica acertadamente las diversas irregularidades en el trámite del procedimiento legislativo (dispensa injustificada de los trámites, aprobación del decreto en pocas horas, falta de publicación del dictamen con la anticipación debida y omisión de dictaminar de manera conjunta por las Comisiones Unidas), pero no se finca en el deber de discutir, es decir, de estar en condiciones de discutir, sino en violaciones a leyes secundarias. A mi parecer, ese cúmulo de violaciones procedimentales tuvieron un impacto directo en la obligación concreta que impone dicho precepto constitucional de "discutir" las iniciativas, como lo he explicado a lo largo de este voto.

⁶ Tan no fue clara la urgencia, que las iniciativas del Ejecutivo Federal, iguales a las votadas, se turnaron para ser estudiadas en Comisiones, como ya narré.



Siendo así, en mi opinión el presente asunto brindaba la oportunidad para desarrollar una vertiente novedosa de esa doctrina constitucional, consistente en determinar los alcances de lo dispuesto en el artículo 72 constitucional en torno a la obligación de que las iniciativas sean discutidas en ambas Cámaras y el valor que eso tiene, no sólo para el correcto desarrollo del proceso legislativo, sino para preservar el carácter del Congreso de la Unión como la instancia deliberativa por excelencia de nuestro sistema democrático.

Reflexiones adicionales

La democracia mexicana, que ha permitido durante casi tres décadas las alternancias políticas y con ello el equilibrio de la pluralidad nacional, ha fortalecido el papel de la Corte como árbitro constitucional de disputas políticas y diferendos sociales. La Corte lleva entonces mucho tiempo analizando procedimientos legislativos, y ha ido creando precedentes cada vez más sólidos (especialmente en los últimos tres años), y con ello se brinda seguridad jurídica a la sociedad.

Por supuesto, los criterios de este Alto Tribunal siempre van adaptándose a los nuevos horizontes y necesidades que la democracia y el institucionalismo van planteando. Nunca es lo mismo una generación que otra. En ese sentido, el Tribunal Pleno, en sus precedentes más recientes, ha ido flexibilizando los criterios para convalidar un procedimiento legislativo, es decir, se brinda mayor deferencia a los Congresos para dispensar algunos de sus yerros, pero no los que trastocan la deliberación parlamentaria porque se impactan valores constitucionales.

En mi opinión, estos yerros o faltas que se llegan a presentar tienen que ver con el fortalecimiento de la democracia, que despierta pasiones en la sede parlamentaria y entonces a veces se atropellan ciertas formas y requisitos.

Por lo tanto, la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha buscado equilibrar estos extremos: el de la realidad que muestra procesos legislativos que raras veces son inmaculados, y el del objetivo final que es la creación de leyes con deliberación parlamentaria. Por eso la Corte ha considerado que algunas violaciones a los procedimientos legislativos no son relevantes si no trastocan el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad.

En este caso, un grupo parlamentario presentó una iniciativa, entonces tenemos que ese grupo la conoce bien. Pero, al dispensarse todos los trámites, el resto de las fuerzas políticas de la Cámara de Origen (Diputados) la desconocían,



así que el equilibrio al que me refiero, al que se refiere la doctrina de la Corte de que todos los grupos parlamentarios voten las propuestas con conocimiento, en libertad y en igualdad de condiciones, quedó en entredicho, y esto genera la violación que invalida el proceso legislativo.

Adicionalmente, **considero pertinente abordar de frente un tema que en fechas recientes se ha estado señalando en la narrativa pública nacional** y que es que la Corte invade al Poder Legislativo al invalidar sus procedimientos de formulación de leyes en algunos casos.

Como he señalado públicamente,⁷ quienes tenemos gusto por la teoría política comprendemos la escena, después de todo el Poder Legislativo es el representante directo de la sociedad que, con esa soberanía, se dicta sus leyes. Sin embargo, al respecto es necesario señalar que el pueblo, a través del artículo 105 constitucional, ha dictado que la Corte tiene la obligación de resolver "*la posible contradicción entre una norma de carácter general*" y la Constitución, y entonces lo que primero debe analizarse es si esa norma en realidad lo es, es decir, si es producto de un procedimiento legislativo que se siguió bajo los principios del artículo 72 constitucional o del 116 (donde se determina que los Poderes de los Estados se organizarán conforme a sus Constituciones), según si es ley federal o local. Y lo que la realidad muestra es que no existe un procedimiento legislativo inmaculado, casi todos presentan descuidos, así que la Corte ha ido construyendo una doctrina de no invalidar por *peccata minuta* sino cuando los principios de esos artículos se trastocan al grado de afectar la deliberación parlamentaria o conocer lo que se legisla.

Entonces, no es que la Corte pretenda "censurar" a otro Poder del Estado, sino que debe invalidar discordancias con la Constitución. El Constituyente Permanente podría crear una excepción para que la Corte no verifique procedimientos legislativos, aunque esto podría incidir en la solidez republicana porque es una garantía de respeto al pluralismo y este es un valor democrático. ¿A qué me refiero con esto? A que el artículo 40 constitucional dispone, como forma de gobierno, una República representativa y democrática, y **al haber elegido el uso de ambos adjetivos entonces se introduce como valor constitucional el amplio repertorio de principios de cada uno, y el respeto al pluralismo lo es para la democracia.** De esta forma, la Corte no desborda indebidamente

⁷ Al respecto, véase la entrevista de la revista Abogacía, año 3, núm. 29, correspondiente a julio de 2023, pp. 12 y ss., visible en: <https://www.revistaabogacia.com/margarita-rios-farjat-una-conversacion-sobre-idealismo-transformador-y-empatia/>



vetando a otro Poder, sino que se ciñe al mandato constitucional sobre los alcances de ser una República democrática y representativa.

Comentario final

Invalidez un proceso legislativo no prejuzga sobre las normas de ahí emanadas. Siempre existe la posibilidad de que esas normas contengan cuestiones positivas para el orden jurídico, que entrañen ajustes importantes y necesarios para mejorar las instituciones de la Unión y la armonía de nuestra sociedad.

Así que la invalidez de un proceso legislativo **no entraña juicios respecto a los méritos constitucionales de las normas que emanaron de ese proceso.**

Confío en que, en un momento dado, estas reformas sean deliberadas por el Legislativo y, si se vuelve a pedir la intervención de la Corte, sean entonces revisadas en sus méritos constitucionales como cualquier otra ley que emane del Congreso de la Unión, que es la sede deliberativa de la República.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está para servir a la sociedad haciendo cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen. En mi opinión, sus integrantes procuramos hacerlo, dentro del marco que la propia Constitución nos impone, conforme a nuestro leal saber y entender, y con alto espíritu de servicio. Me parece que ahí radica no sólo el equilibrio de los Poderes de la Unión, sino también nuestra serenidad individual. Como sucede con cualquier árbitro, nuestras decisiones gustarán a algunos y disgustarán a otros, celebro que eso sea posible porque da cuenta del fortalecido pluralismo de nuestra nación.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, promovidas por el partido Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional, diputados y senadores del Congreso de la Unión, Partido Revolucionario Institucional e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



En sesión pública celebrada el veintidós de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, promovidas por diversos partidos políticos, diputados y senadores del Congreso de Unión y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

Por mayoría de nueve votos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total del decreto impugnado, al constatar la existencia de diversas violaciones cometidas durante el procedimiento legislativo ante las Cámaras de Diputados y de Senadores, las cuales representaron una violación directa al principio de deliberación democrática contenida en el artículo 72 de la Constitución General. Al respecto, la mayoría consideró que se acreditaron las mismas violaciones que en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, aunado a algunas infracciones adicionales cometidas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Presento este voto concurrente y particular toda vez que, como lo hice en la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**,¹ si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo mayoritario, no comparto la totalidad de los argumentos en los que se sustenta la sentencia. En particular, **no comparto algunas de las violaciones al procedimiento legislativo advertidas en el fallo.**

A fin de explicar lo anterior, expondré en primer lugar las razones que quedaron plasmadas en la sentencia, para posteriormente explicar los motivos de mi disenso.

I. Consideraciones de la sentencia

¹ Fallada por el Tribunal Pleno el ocho de mayo de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



En atención a los planteamientos de las y los accionantes, el apartado relativo al estudio de fondo del fallo se estructuró en torno a dos temas, denominados: **(1)** Violación a la veda electoral; y, **(2)** Violaciones al procedimiento legislativo.

1. Veda electoral. En relación con este tema, el Tribunal Pleno consideró que, dado que el régimen transitorio del decreto impugnado excluye claramente la aplicabilidad de las reformas en los procesos electorales locales en Coahuila y Estado de México, así como del proceso electoral extraordinario federal para senador por el Estado de Tamaulipas, entonces no es razonable concluir que esas modificaciones vulneren la veda electoral en relación con dichas entidades federativas.

2. Violaciones al procedimiento legislativo. En este punto, la mayoría consideró que eran fundados diversos conceptos de invalidez en los que los accionantes denunciaron diferentes violaciones cometidas durante el procedimiento legislativo, las cuales trascendieron a la validez del decreto combatido con un potencial invalidante no convalidable.

Las violaciones al procedimiento con potencial invalidante que fueron advertidas por la mayoría fueron esencialmente las mismas que se contemplaron en la ya citada acción de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. En dicho precedente, el Tribunal Pleno advirtió que la Cámara de Diputados **(i)** omitió motivar la dispensa de trámite; **(ii)** omitió publicar y distribuir la iniciativa con la debida anticipación reglamentaria; y **(iii)** no otorgó un plazo razonable para que todos los integrantes de la Cámara de Diputados pudieran conocerla. Asimismo, por lo que respecta al trámite en el Senado, la mayoría advirtió que **(iv)** el dictamen fue aprobado por las Comisiones Unidas sin el *quórum* reglamentario requerido.

Con todo, adicionalmente, la mayoría advirtió que en este caso se cometieron también las siguientes tres violaciones:

- i. Existieron al menos dos publicaciones distintas de la iniciativa en la Gaceta Parlamentaria, sin que se diera cuenta con la sustitución al Pleno de la Cámara de Diputados;
- ii. Las Comisiones del Senado no sólo iniciaron sesión sin el *quórum* reglamentario, sino que además aprobaron el dictamen sin haber alcanzado la mayoría absoluta, como lo exige el reglamento; y,
- iii. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se eliminaron indebidamente porciones normativas de la iniciativa, mismas que ya habían sido



previamente aprobadas por ambas Cámaras. Todo ello, en contravención al artículo 72, apartado E, de la Constitución.

De acuerdo con la mayoría, la gravedad de tales infracciones ocasionó la **invalidez total del Decreto cuestionado** por violación directa al artículo 72 de la Constitución, toda vez que además de que se acreditaron exactamente las mismas violaciones identificadas en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, se comprobaron conductas adicionales de ambas Cámaras que tornan aún más grave la violación al principio de democracia deliberativa. De ahí que debiera sostenerse con igual o mayor convicción la misma conclusión a la que se arribó en ese precedente.

II. Motivos del disenso

Como referí, si bien en este caso estuve de acuerdo con el sentido del fallo —es decir, la invalidez del Decreto impugnado—, **no compartí todas las consideraciones**. En particular, discrepo de algunas consideraciones contenidas en el tema identificado como "**VI.2. Violaciones al procedimiento legislativo**".

Como adelanté durante la discusión en la sesión de veintidós de junio de este año, coincido con el sentido del fallo, pues considero que efectivamente en el caso existieron violaciones graves al procedimiento legislativo que afectaron la calidad democrática de la deliberación y la decisión y, por ende, la validez del decreto impugnado en su totalidad. No obstante, lo hago por razones distintas y apartándome de consideraciones, en los mismos términos que lo hice en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

Para empezar, debo recordar que desde mi llegada a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien he compartido en general los criterios tradicionales de este Alto Tribunal en relación con los extremos que deben satisfacerse para que las violaciones al procedimiento legislativo tengan potencial invalidante,² también he sostenido que las causas por las cuales es posible invalidar una ley por vicios en el procedimiento legislativo "**tienen que ser suficientemente graves**", a fin de no trastocar la **autonomía parlamentaria** del Congreso de la Unión.

² Esto es, que no se haya respetado el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, o bien, la publicidad de las deliberaciones y votaciones.



En ese sentido y partiendo de un principio de deferencia al legislador, **en múltiples ocasiones he sostenido que la sola rapidez con que se aprueban las leyes en determinados casos**, o el tiempo que se toma el Congreso para discutir las, **no es motivo suficiente por sí mismo para invalidar el procedimiento**. Asimismo, he señalado que **las razones expresadas por la Asamblea para dispensar determinados trámites legislativos no pueden ser materia de control jurisdiccional**, pues se trata de un ámbito reservado a la autonomía del órgano legislativo.³

De acuerdo con lo anterior, en diversos precedentes he votado en el sentido de que, si del estudio del procedimiento legislativo se advierte que las y los legisladores tuvieron oportunidad de conocer con suficiente anticipación la iniciativa o dictamen en cuestión, al grado de poder debatir ampliamente sobre su contenido, ello puede desvanecer el potencial invalidante que podría tener la inobservancia de determinadas formalidades procedimentales, como la dispensa de ciertos trámites.⁴

Con todo, también he sido muy enfático al señalar que existen casos en que las violaciones al procedimiento legislativo son de tal entidad, o los procedimientos en su conjunto resultan tan desaseados, que necesariamente conducen a su invalidez, por impactar en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada.

³ Véase por ejemplo la discusión de la **controversia constitucional 30/2008** (versión estenográfica de la sesión de Pleno de cuatro de octubre de dos mil diez): "*Yo he sostenido, en otras ocasiones, desde mi llegada a este Tribunal Pleno, que las causas por las cuales se puede anular un proceso legislativo o un procedimiento legislativo, mejor dicho, tienen que ser suficientemente graves, y me parecía que ha habido algunos precedentes de la Corte en los que se anulan por cuestiones, por ejemplo de la rapidez con la que se discutió o no una determinada iniciativa, que en mi opinión no deberían de ser suficientes para anular o invalidar una reforma legal. ... No soy de la idea –como hay algunos precedentes, incluso el más reciente sobre el tema– de que estos argumentos y fundamentos que motiven la dispensa a trámite, sean materia de un control jurisdiccional, creo que esto entra en la autonomía del órgano legislativo ...*". Así como la discusión de la **acción de inconstitucionalidad 19/2010** (versión estenográfica de la sesión de Pleno de veinticinco de octubre de dos mil diez): "*Normalmente, he manifestado en reiteradas las ocasiones en que hemos planteado estos asuntos de violaciones al procedimiento legislativo, que para mí la anulación por inconstitucionalidad del procedimiento solamente se puede dar por violaciones graves, de extraordinaria relevancia, dejando un grado de deferencia al legislador en sentido fuerte. A mí me parece, por ejemplo, que en principio el tiempo que se dedica a discutir una ley, no me parece que sea justificable el si por esto hay una vulneración a la democracia, etcétera, yo creo que aquí la autorregulación de los Poderes legislativos es importante, y tampoco creo que en principio sea competencia de esta Suprema Corte analizar si está suficientemente justificado o no, o si incluso, si estuvo justificada la notoria urgencia, ...*"

⁴ Véase por ejemplo, mi voto particular en la **controversia constitucional 132/2017**.



Así lo he sostenido en varios asuntos y de manera reciente en la **acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**,⁵ en la que el Pleno declaró la invalidez de un decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2017.⁶

En todos estos casos, he señalado que para determinar si se actualiza dicho supuesto invalidante **es indispensable analizar el procedimiento en su integridad en cada caso concreto** a fin de verificar: **(i)** si se respetó el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; **(ii)** si se cumplieron las reglas de votación establecidas, así como con **(iii)** la publicidad de las deliberaciones y votaciones.

Partiendo de este parámetro, en el presente caso considero que efectivamente existieron violaciones al procedimiento legislativo que afectaron gravemente la calidad de la deliberación democrática que debe preceder al acto legislativo, toda vez que, una vez iniciada la discusión de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario de Morena en el Pleno de la Cámara de Diputados, se sustituyó el documento que había sido publicado originalmente como iniciativa en la Gaceta Parlamentaria de seis de diciembre de dos mil veintidós, sin que exista constancia de que el resto de las y los diputados conocieran de manera previa y a cabalidad su contenido.

Como se refiere en la sentencia, en este caso se actualizó, en esencia, el mismo vicio de inconstitucionalidad que se configuró en la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023,**

⁵ En dicho voto referí expresamente que si bien: "he compartido el parámetro de regularidad constitucional fijado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al cual no todas las violaciones procedimentales deben conducir a la invalidez de un decreto legislativo, pues para garantizar los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, se debe analizar el procedimiento en su integridad y verificar que haya respetado el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, así como la publicidad de las deliberaciones y votaciones. Al aplicar este parámetro, he sido consistentemente deferente con la autonomía parlamentaria. En particular, he sostenido que la sola rapidez con que se aprueban las leyes en determinados casos no puede ser motivo para invalidar el procedimiento y que las razones para determinar la dispensa de trámites no debe ser objeto de control. Sin embargo, también he considerado que existen casos en que las violaciones son de tal entidad o los procedimientos en su conjunto tan desaseados que deben conducir a la invalidez del producto legislativo, por impactar en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada."

⁶ Véanse también las controversias constitucionales 30/2008, 31/2008 y 32/2008 y las acciones de inconstitucionalidad 19/2010, 36/2013 y su acumulada 37/2013 y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.



43/2023 y 47/2023, ya que también en este caso la iniciativa que dio origen al decreto impugnado fue sometida a votación del Pleno de la Cámara de Diputados, sin que conste que todas y todos sus integrantes conocían su contenido a cabalidad. De hecho, de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que tanto la iniciativa estudiada en el precedente, como la del presente caso, fueron sometidas a discusión de manera simultánea en el Pleno de la Cámara de Diputados. De manera que las consideraciones del precedente deben regir también en este asunto.

Ahora bien, como también señalé en mi **voto concurrente y particular de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**, considero que la forma en la que se presentó la iniciativa y la manera en la que se propuso su discusión eran circunstancias suficientes para declarar la invalidez del decreto impugnado en este caso, **sin que fuera necesario analizar, además, el resto de presuntas violaciones al procedimiento legislativo alegadas por los accionantes**. Consecuentemente, al igual que en el referido precedente, **me aparto del resto de consideraciones en las que se sustenta la sentencia para declarar la invalidez del decreto impugnado**.

En particular, **me aparto de las consideraciones contenidas en los párrafos 118 a 132, entre otros**, en donde se sostiene que existió una violación al procedimiento legislativo, concretamente al artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, toda vez que no se expresaron razones para justificar la dispensa de trámites por "urgencia".

Como he señalado en diversas ocasiones, en aquellos casos en los que la legislación aplicable no lo exige, **la Asamblea Legislativa no está obligada a justificar, mediante hechos o razones, la "urgencia" o la necesidad de dispensar determinados trámites parlamentarios**. Además, al ser parte de la autonomía del órgano legislativo, **las razones que en su caso dé el órgano legislativo para justificar tales extremos no podrían ser materia de control jurisdiccional**. Así lo he sostenido, entre otros asuntos, en los votos de minoría formulados en la **controversia constitucional 95/2016**⁷ y en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**.⁸

⁷ En dicho voto de minoría sostuvimos que: "... contrario a lo señalado en la sentencia, no se violentó alguna regla del procedimiento legislativo, porque la propia ley que lo regula prevé la posibilidad de incorporar al orden del día de la sesión que corresponda algún asunto que los diputados consideren especial o urgente, bastando que uno de ellos lo proponga y la mayoría lo apruebe; tal como sucedió con la moción que formuló la Presidenta de la Comisión Primera de Gobernación y Estudios Cons-



En el presente caso, el artículo 82, numeral 2, fracción I, del referido Reglamento,⁹ simplemente dispone que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno "sin que se presente el dictamen de comisión respectivo" cuando "se tramite de urgente u obvia resolución", **sin exigir para ello ningún tipo de motivación o justificación específica**. Consecuentemente, **me parece que exigir una justificación reforzada adicional** –como lo hizo la mayoría del Tribunal Pleno– aun y cuando el Reglamento de la propia Cámara no lo pide, **comporta una intromisión injustificada en la autonomía del órgano legislativo**.

En suma, si bien coincidí con la invalidez del decreto impugnado, lo hago por las razones antes señaladas y apartándome del resto de razones que se expresan en la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

titucionales respecto del asunto número 569, referente al desahogo del dictamen relativo a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado, aprobada por una mayoría de dieciséis votos de los treinta diputados presentes en la sesión en ese momento. Sin que la falta de motivación en el planteamiento de la moción, en torno a lo especial o urgente del asunto, implique, como apunta la resolución, una contravención a las normas que rigen el procedimiento legislativo, pues, como ha quedado expuesto, ninguna de ellas lo exige; además de que, en todo caso, las razones para considerar que un asunto reviste estas características no deberían ser materia de control jurisdiccional, pues forman parte de la autonomía del órgano legislativo."

⁸ En este último voto expresamente referimos lo siguiente: "... la sentencia señala que la falta de justificación para calificar este asunto como de obvia y urgente resolución constituye una violación al procedimiento legislativo. No obstante, de conformidad con el artículo 112 del Reglamento para el Congreso de Morelos, la dispensa de trámite no requiere justificación expresa. En efecto, únicamente se requiere que la naturaleza del asunto así lo requiera, y que se determine por votación mínima de dos terceras partes."

⁹ **Artículo 82.**

"...

2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno **sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:**

1. Se tramite de urgente u obvia resolución, y

"..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES EXPEDIDAS POR LA LEGISLATURA DE DICHA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN I, DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA.

III. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LA CREACIÓN DE UN MARCO ESPECIAL DE ACTUACIÓN FRENTE A PERSONAS MIGRANTES NO GENERA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA MIGRATORIA NI CONFIERE DERECHOS DE RESIDENCIA PARA EXTRANJEROS.

IV. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR, DETALLAR, ABUNDAR O ESPECIFICAR CUESTIONES MIGRATORIAS, EN RELACIÓN CON EL INGRESO Y SALIDA DE EXTRANJEROS AL TERRITORIO NACIONAL, ASÍ COMO EL TRÁNSITO Y LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN ÉSTE, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

V. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES ESTÁN IMPEDIDAS PARA REPLICAR LAS NORMAS DE LA LEY DE MIGRACIÓN QUE INCIDAN EN LA CONDICIÓN O ESTATUS JURÍDICO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS, LAS POLÍTICAS EN ESE RUBRO O EL SISTEMA MIGRATORIO, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



VI. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LA OBLIGACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES DE RESPETAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS LEYES LOCALES).

VII. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA RESTRINGIR, LIMITAR O CONDICIONAR EL DERECHO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS A LA PRESERVACIÓN DE LA UNIDAD FAMILIAR, EN VIRTUD DE SU ESTATUS O CONDICIÓN MIGRATORIA, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

VIII. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA RESTRINGIR, LIMITAR O CONDICIONAR EL DERECHO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS A SOLICITAR AUTORIZACIONES DE SU ESTADO CIVIL, EN VIRTUD DE SU ESTATUS O CONDICIÓN MIGRATORIA, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "RESIDENTES TEMPORALES O PERMANENTES", DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IX. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES EN QUE PUEDE EJERCERSE EL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS MIGRANTES, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, ACÁPITE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE CUENTEN CON EL PERMISO CORRESPONDIENTE DE LA AUTORIDAD MIGRATORIA", DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



X. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECER LA CREACIÓN DE REGISTROS LOCALES DE PERSONAS MIGRANTES, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CUENTAN CON FACULTADES PARA RECONOCER LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y ESTABLECER DEBERES REFORZADOS PARA LAS AUTORIDADES LOCALES TENDIENTES A PROTEGERLOS (ARTÍCULO 8, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XII. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CUENTAN CON FACULTADES PARA LA CREACIÓN DE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES QUE HAYAN SIDO VÍCTIMAS DE ALGÚN DELITO DEL FUERO LOCAL (ARTÍCULO 11 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIII. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CUENTAN CON FACULTADES PARA PROTEGER LA INTEGRIDAD Y EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES IDENTIFICADAS COMO VÍCTIMAS DE DELITOS (ARTICULO 39, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIV. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CUENTAN CON FACULTADES PARA ESTABLECER MEDIDAS QUE DEBEN REALIZAR EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE BAJA CALIFORNIA, ASÍ COMO LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES (ARTÍCULOS 37, FRACCIONES I, III, V Y VII, Y 39, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN



DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XV. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

XVI. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVIII. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES. EL ESTABLECIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR LOS HECHOS PRESUNTAMENTE CONSTITUTIVOS DE DELITO ANTE LA FISCALÍA GENERAL O ESTATAL, ASÍ COMO DE UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO DE ATENCIÓN A LAS INFANCIAS MIGRANTES, NO CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (ARTÍCULOS 37, FRACCIONES I, III, V Y VII, Y 39 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIX. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTES EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

XX. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN A DELITOS LOCALES COMETIDOS CONTRA PERSONAS MIGRANTES, NO INVADIR FACULTADES O ÁMBITOS RESERVADOS AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL (ARTICULO 11 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXI. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LA LOCUCIÓN "NO ACOMPAÑADOS", QUE PREVÉ LA NORMA LOCAL NO PUEDE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO



DE QUE SÓLO SE DEBE BRINDAR ATENCIÓN A LAS INFANCIAS MIGRANTES CUANDO SE ENCUENTREN EN ESTOS SUPUESTOS, NI MUCHO MENOS QUE LA CONDICIÓN DE NO ACOMPAÑADO, SEA LA ÚNICA QUE PUEDA CONSIDERARSE COMO UN FACTOR ADICIONAL DE VULNERABILIDAD (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN II, DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARATORIA DE INVALIDEZ EXTENSIVA A DISPOSICIONES DIVERSAS DE LA NORMA DECLARADA INVÁLIDA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN VIII, 32, FRACCIONES XIII Y XVI, Y 35 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIONES II Y III, 24, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "RESIDENTES TEMPORALES O PERMANENTES", 27, ACÁPITE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE CUENTEN CON EL PERMISO CORRESPONDIENTE DE LA AUTORIDAD MIGRATORIA", Y 36 DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA. 7 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Página
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9



<p>II.</p>	<p>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</p>	<p>Se advierte que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California cuestiona la constitucionalidad de lo siguiente:</p> <p>I. En forma genérica y, atento a una cuestión competencial, el Decreto No. 183 mediante el cual se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno; y,</p> <p>II. De manera concreta impugna el contenido de los artículos, 8, fracciones II, en su porción normativa "no acompañados", y III, 11, 21, 23, 24, 27, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", 36, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley referida.</p>	<p>10</p>
<p>III.</p>	<p>OPORTUNIDAD</p>	<p>El escrito inicial es oportuno.</p> <p>Se desestima la causal de improcedencia en la cual se alega que la demanda se presentó extemporáneamente.</p>	<p>11</p>
<p>IV.</p>	<p>LEGITIMACIÓN</p>	<p>El escrito inicial fue presentado por parte legitimada para ello.</p>	<p>12</p>
<p>V.</p>	<p>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</p>	<p>No existe alguna diversa a la desestimada en el apartado de oportunidad.</p>	<p>13</p>
<p>VI.</p>	<p>ESTUDIO DE FONDO</p> <p>VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración</p>	<p>Los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, deben invalidarse.</p> <p>Ello, ya que dichos preceptos <i>inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o</i></p>	<p>14</p>



	<p><i>bien, con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro y, por ende, invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.</i></p> <p>Asimismo, se propone declarar la invalidéz por extensión de los siguientes artículos: 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 del referido ordenamiento legal –al participar de los mismos vicios de inconstitucionalidad del diverso precepto 36 expresamente impugnado–.</p> <p>Por otra parte, los preceptos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, <i>se traducen en verdaderos mecanismos de protección de las personas migrantes</i> y, por ende, encuadran dentro del ámbito de competencia legislativa del Congreso demandado.</p> <p>De ahí que esos artículos deben examinarse a la luz del resto de los conceptos de invalidez propuestos.</p>	
VI.2. Deber de las entidades federativas de apegarse a los mecanismos de protección establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	<p>Los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, <i>no resultan contrarios al capítulo décimo noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.</i></p> <p><i>Ello, ya que por una parte, es la Ley para la Protección y Defensa de los</i></p>	51



	<p><i>Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, y no así los preceptos 37 y 39 impugnados, la que se encarga de proveer el marco normativo para atender a los principios y bases mínimas establecidas en el capítulo décimo noveno de la ley general.</i></p> <p>Luego, los artículos 37 y 39 impugnados deben entenderse <i>como débitos complementarios o adicionales</i> a los ya establecidos en la citada legislación local de protección de los derechos de la niñez.</p> <p>Y por otra, porque no se advierte que el legislador local, al prever estos débitos adicionales para las autoridades locales, esté contrariando las bases mínimas o principios establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.</p>
<p>VI.3. Conformidad del artículo 11 impugnado con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que delimiten los delitos federales, así como con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional</p>	<p>El artículo 11 impugnado no resulta contrario al precepto 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, pues la alusión a la atribución de la Fiscalía General del Estado para crear agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, <i>en forma alguna implica la creación de agencias del orden federal</i>, sino, precisamente, es atinente a <i>delitos del fuero común en los cuales las personas migrantes tengan la calidad de víctimas</i>.</p> <p>Siendo que tal mecanismo de protección o medidas especiales para los migrantes resulta plenamente congruente, pues es claro que estas personas <i>no sólo pueden ser víctimas de delitos federales, sino también de delitos del fuero común</i>; de ahí que cobre sentido</p>



	<p>que en este último supuesto, el Congreso Local haya considerado oportuno contar con agencias especializadas que puedan atender a los migrantes en tanto víctimas de algún delito local –y bajo la concepción de que son un grupo vulnerable–.</p> <p>Asimismo, resulta infundado que el artículo 11 reclamado sea contrario al diverso 21 de la Constitución General de la República, puesto que no invade alguna facultad o ámbito reservado al Ministerio Público Federal, <i>sino que se limita a establecer la creación de una fiscalía especializada para la atención a delitos locales cometidos contra personas migrantes.</i></p> <p>Cabe acotar que el artículo reclamado tampoco dispone que esta fiscalía especializada conocerá de delitos cometidos por migrantes, <i>sino en contra de migrantes.</i> Esto es importante, pues se trata de una unidad especializada dentro del Ministerio Público Local enfocada a dar una atención especial a las víctimas del delito.</p>	70
VI.4. Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, atento al contenido del artículo 8, fracción II, de la Ley impugnada.	<p>El artículo 8, fracción II, en su porción normativa que señala "no acompañados", no contraviene el principio de igualdad y no discriminación.</p> <p>Es así, pues el precepto combatido únicamente está haciendo una enunciación <i>ejemplificativa de aquellos supuestos en donde existe una situación de vulnerabilidad interseccional de las personas migrantes.</i> Es decir, <i>la norma es enunciativa no limitativa,</i> lo que por sí mismo <i>es suficiente para desestimar una posible afectación a los derechos de igualdad y no discriminación.</i></p>	74



		<p>Luego, si bien el artículo se refiere a niños y adolescentes migrantes "no acompañados", <i>ello en forma alguna implica que no se deba brindar atención a las infancias migrantes que sí estén acompañadas, ni mucho menos que las infancias migrantes únicamente se encontrarán en situación de vulnerabilidad acrecentada cuando no estén acompañadas.</i></p>	
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>Se declara la invalidez de los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.</p> <p>Se declara la invalidez por extensión de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.</p>	<p>77</p>
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el</p>	<p>82</p>



Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, párrafo primero, en su porción normativa "residentes temporales o permanentes", 27, acápite, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en términos del apartado VIII de esta ejecutoria.



	<p>SEXTO.—Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, tal como se precisa en el apartado VIII de esta sentencia.</p> <p>SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California contra el Decreto No. 183, por el cual se aprueba la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** Por escrito presentado el veinte de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Correos de México y recibida el trece de abril siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Mora Marrufo, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez:

1) En forma genérica y por una cuestión de competencia, del Decreto No. 183 mediante el cual se aprueba la Ley para la Atención, Protección de los Derechos



y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

2) De forma concreta, los artículos 8, fracciones II y III, 11, 21, 23, 24, 27, en su porción normativa *"que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria"*, 36, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto No. 183 en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** La parte promovente considera transgredidos los artículos 1o., 4o., 6o., apartado A, fracción II, 11, 14, 16, 73, fracciones XVI y XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 11, 19, 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6, 7, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 20 y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño; a partir de considerar, en esencia, que:

• **Invasión de competencia.** La Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgrede lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme a la cual, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión dictar leyes sobre emigración e inmigración, de manera que, de acuerdo con el sistema federal de competencias previsto en el artículo 124 de la Norma Fundamental, las entidades federativas quedan impedidas para legislar en esta materia; sin embargo, los Estados quedan obligados a proteger a todas las personas, sean nacionales o extranjeras, en todos y cada uno de los aspectos que son inherentes e indispensables a su dignidad como seres humanos.

En el caso, con independencia del nombre adoptado, la ley cuestionada legisla en materia de migración al definir a la autoridad migratoria, prever un registro estatal de migrantes, presentar planes de restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes ante el Instituto Nacional de Migración para el otorgamiento de asilo político, reconocimiento de condición de refugiado, protección y representación consular, aspectos correspondientes a la situación jurídica de las personas migrantes.



• **Derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes.** El artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados" contraviene el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en atención al principio de igualdad y no discriminación, en tanto prevé brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes "no acompañados", entre otros, excluyendo esos posibles beneficios cuando se encuentren acompañados, sin que existan razones objetivas que justifiquen el trato diferenciado.

• **Invasión de competencia en tipos penales.** El artículo 11, permite a la Fiscalía General del Estado crear agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, transgrediendo con ello lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Carta Magna, que establece que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes generales que establezcan los tipos penales en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Lo anterior porque si bien todas las personas, con independencia de su lugar de origen, son susceptibles de ser víctimas de delitos, las personas migrantes por su propia condición de vulnerabilidad están expuestas en mayor medida a sufrir la comisión de esos tipos penales.

• De ahí que si bien, la disposición combatida no refiere de manera expresa los delitos, tampoco delimita si son los correspondientes al fuero común o federal; por el contrario, establece como elemento determinante para el tipo penal, la condición de persona migrante, lo cual infiere que las autoridades locales conozcan de delitos del orden federal; y en ese sentido, la Fiscalía General de la República cuenta con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, a cargo de la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, la cual investiga los actos cometidos contra personas migrantes.

• **Invasión de competencia del Ministerio Público.** Aunado a ello, el cuestionado numeral 11, vulnera el artículo 21 constitucional, dado que el Congreso



Local legisla aspectos de la estructura organizacional del Ministerio Público en una ley materia de migración, lo cual incide en la competencia de la autoridad ministerial en la investigación de los delitos.

- **Obligaciones de las personas migrantes y registro.** Los artículos 21 y 36 de la ley cuestionada, se erigen como obligaciones extraordinarias por el hecho de ser personas migrantes, diferenciándolas de los demás que no coinciden con su estatus migratorio y que transitan en el territorio de la entidad; vulnerando el principio de seguridad jurídica, además de los derechos a la intimidad, protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales, así como detenciones arbitrarias y la protección de datos personales.

- **Seguridad Jurídica.** El artículo 21 impone a las personas migrantes y a sus familiares, la obligación de respetar derechos humanos reconocidos en la Constitución y leyes vigentes en el Estado, así como proporcionar la información que les sea requerida por parte de las autoridades según la normativa correspondiente, sin dar certidumbre sobre cuáles son esas autoridades competentes para requerir información, y a qué normatividad se refieren los actos de verificación; lo cual origina una falta de certeza jurídica en los particulares dado que la porción normativa no delimitó el margen de actuación del Estado, precisando a los operadores jurídicos.

Al efecto, señala el accionante, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la recomendación general 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, ha descrito que en la integración de sus expedientes de queja, ha observado que en reiteradas ocasiones, los extranjeros que ingresan al territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo, son sujetos a actos de verificación de su situación jurídica migratoria por autoridades federales, estatales o municipales sin contar con facultades para ello y sin cumplir con las formalidades y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

- Entonces, la autoridad del Estado de Baja California, al verificar el cumplimiento de las obligaciones precisadas en el invocado artículo 21, queda imposibilitada para fundar su competencia, pues el nombre exacto se omite en el artículo que se impugna.



- **Afectación al derecho humano a la intimidad.** A su vez, el referido artículo 21, implica proporcionar datos personales, siendo que éstos se encuentran comprendidos en el ámbito de carácter personal e íntimo de las personas, sin señalar el uso y destino específicos que se le dará a esta información y tampoco prevé la protección de los datos proporcionados.

- **Violación al derecho de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.** Por otra parte, el propio ordinal 21 autoriza y facilita las injerencias arbitrarias o ilegales detenciones en tanto no observa los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional.

- **Derecho a la protección de datos personales.** En oposición a los artículos 6o., apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal, los artículos 21, fracción II y 36 combatidos, establecen que las personas migrantes deben proporcionar datos personales que les sean solicitados por las autoridades en el ámbito de sus atribuciones.

Manifiesta que los artículos 23 y 24 de la citada ley, coartan el derecho humano a la igualdad y no discriminación, dado que disponen que sólo las personas mexicanas y extranjeras que acrediten tener un estatus migratorio regular podrán preservar la unidad familiar, así como adopciones para el mejoramiento de la calidad de vida en el Estado, lo cual condiciona y limita el goce de derechos a los extranjeros irregulares.

- Aunado a lo anterior, aduce la inconstitucionalidad del artículo 27, párrafo primero, de la ley analizada, en su porción normativa "que cuente con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria". Dicho precepto, impide de forma injustificada que las personas migrantes, independientemente de su calidad migratoria, accedan a una actividad productiva, lícita y remunerada que les permita tener una vida digna y satisfacer sus necesidades básicas, transgrediendo el principio de igualdad y no discriminación; además, invade el ámbito competencial del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general, dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.



El señalado artículo establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Baja California promoverá el derecho al trabajo y empleo de los migrantes que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, lo que genera incertidumbre jurídica con respecto a la población que no cuenta con dicha regularización y que por su estatus migratorio se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, lo que transgrede el derecho al trabajo.

- Finalmente arguye que los artículos 37 y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgreden los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, toda vez que pretenden normar un procedimiento ya previsto en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, aunado a que lo regulan de forma deficiente, tal es el caso de que no plasman con claridad la intervención y potestades que a su favor ostenta la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y en su defecto, se privilegia la actuación del Instituto Nacional de Migración.

3. **Admisión y trámite.** El diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Ministro presidente tuvo por presentada la demanda y la registró con el número de expediente 68/2021; asimismo, en el acto designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como Ministro instructor del procedimiento.

4. Por acuerdo de veintinueve de abril de la misma anualidad, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad de mérito y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California a fin de que rindieran sus respectivos informes y les requirió a fin de que remitieran copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y del Periódico Oficial donde se publicaron aquéllas, respectivamente; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde y, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con la finalidad de que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California:** Por escrito enviado electrónicamente, el tres de junio de dos mil veintiuno, en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de presidenta y secretaria, respectivamente, de la Mesa



Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, contestaron la demanda de acción de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

- La demanda se presentó extemporáneamente, dado que el Decreto No. 183, se aprobó en sesión ordinaria de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de dieciocho de diciembre de dos mil veinte, y no se promovió el medio de control constitucional en el plazo de treinta días.

- No existe invasión de competencias, dado que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de migración respecto a la condición jurídica de las personas migrantes o inmigrantes; sin embargo, no limita a las entidades federativas a reconocer derechos humanos a las personas que circulan en la entidad, por lo cual la ley impugnada no vulnera el artículo 73, fracción XVI, de la Carta Magna.

- El Congreso Estatal es un órgano constitucionalmente facultado para emitir normas o decretos sin ser indispensable expresar la fundamentación y motivación de sus actos legislativos, dado que la Constitución Federal establece el procedimiento para elaborar leyes, y no impone la exigencia de explicar y fundamentar los motivos que cada uno de los órganos que intervinieron en ese proceso tuvieron para la creación, aprobación y expedición de la norma o decreto; por lo cual, la ley combatida no atenta contra los principios de legalidad y seguridad jurídica.

- Por otra parte, son varias las entidades federativas que han legislado en materia de migración, cuya finalidad es proteger los derechos humanos de las personas migrantes e inmigrantes.

- Las fracciones II y III del artículo 8 de la ley cuestionada no transgreden el principio de igualdad, dado que en la propia ley existe un respeto y reconocimiento de derechos humanos, estableciendo que tratándose de niños, niñas y adolescentes migrantes, la protección y respeto de los derechos humanos deberá ser preponderante para todas las autoridades del Estado y Municipios, ya sea cuando se encuentren acompañados o no, además de disponer que cuando requieran servicios para su protección, las autoridades estatales y municipales tendrán la



obligación de ponerlos de manera inmediata, bajo la protección y custodia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. La finalidad de este ordenamiento es robustecer y ampliar la protección de los derechos de las personas migrantes, por lo que no se está excluyendo a las niñas, niños y adolescentes acompañados, toda vez que tratándose de personas migrantes en cualquier grupo vulnerable, la ley combatida las protegerá sin distinción alguna.

- Por ello se puede inferir de manera tácita que la intención del legislador fue proteger a todos los migrantes en situación de vulnerabilidad, como también podrían ser los niños, niñas y adolescentes acompañados.

- Además, en determinadas circunstancias pueden existir tratos diferenciados en razón de situaciones objetivas, concretas y particulares, por lo que la demandante debió establecer y precisar cuáles son las desigualdades que implican el trato diferenciado y discriminatorio.

- La creación del Ministerio Público en materia de migración no transgrede el Texto Constitucional, dado que no incide en la investigación de delitos del orden federal; se busca una coadyuvancia con la autoridad migratoria en la protección y defensa de los derechos de los migrantes. Además, la legislación vigente contempla que en los Presupuestos de Egresos del Estado y los Municipios, se deben incluir partidas presupuestarias encaminadas a implementar programas de atención a las personas migrantes.

- Por otra parte, los artículos 21 y 36 impugnados, no vulneran la Norma Fundamental, dado que los migrantes tendrán la obligación de proporcionar información cuando les sea requerida por la autoridad, siendo que ésta, contrario a lo que expone la demandante, sí se encuentra establecida en la ley, dado que se implementa el Registro Estatal de Migrantes, el cual estará a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Fronterizos, misma que tiene por objeto la inscripción de información por parte de migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, de todos aquellos datos que pudieran facilitar su ubicación o la de su familia. A su vez, la información es registrada en la base de datos de estadística y referencia que la autoridad migratoria recolecta; sólo sirve de fuente de consulta en la implementación de políticas públicas por lo que no menoscaba el derecho a la intimidad de protección de datos personales.



- El artículo 21, fracción II, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, no vulnera el derecho a la protección contra injerencias y detenciones arbitrarias o ilegales, toda vez que el requerir información no implica una detención, aunado a que en la ley impugnada existe un capítulo de los Derechos y las Obligaciones de las Personas Migrantes, en el que se garantiza el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales, entre estos derechos se encuentra el recibir protección en caso de detención arbitraria, persecución y hostigamiento.

- El artículo 23 impugnado, señala que tienen derecho a la preservación de la unidad familiar las y los mexicanos y extranjeros residentes temporales o permanentes, sin hacer distinción, contrario a lo aducido por la demandante al referir que sólo las personas mexicanas y extranjeras que acrediten tener un estatus migratorio regular podrán preservar la unidad familiar, por lo que se basa en una premisa falsa.

- La interpretación que realiza la promovente de los artículos 23 y 24 de la ley impugnada, es errónea, dado que no se menciona a los extranjeros irregulares; siendo extranjeros que residan en el Estado, sin importar su estatus, podrán ser afectos a derechos, pues se establece que todos tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna.

- A su vez, el artículo 27 cuestionado, es constitucional, dado que en todo empleo se busca contar con cierta documentación que sirva como antecedente, recomendación o asentamiento, para ser contratado, por lo que fue necesario por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado implementar un permiso que instituya el derecho a la seguridad social, sin embargo, el no contar con el permiso de trabajo, no impide al migrante tener derecho a un trabajo digno y remunerado.

- Los artículos 37 y 39, segundo párrafo, de la ley impugnada, no transgreden los derechos de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el Congreso Estatal puede velar por la regulación legislativa para los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes que transitan por el Estado de Baja California; aunque corresponde al Congreso de la Unión legislar respecto a ese sector, éste asentará



las bases para que las demás entidades federativas legislen en la materia, en los términos señalados por la norma general respectiva. Además, dentro de la ley cuestionada, se observa en todo momento el principio de interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Mediante escrito depositado el uno de junio de dos mil veintiuno, en el Servicio Postal Mexicano, Amador Rodríguez Lozano, en su calidad de secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, y en representación del Poder Ejecutivo Local, dio contestación a la demanda de acción de inconstitucionalidad, refiriendo, en esencia, que el Congreso Estatal respetó el ámbito de competencias del Congreso de la Unión, dado que solamente reguló la manera en que las autoridades estatales coadyuvarán con la autoridad migratoria, ejerciendo así su libertad configurativa y apegándose a lo establecido, sobre el tema, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. Es decir, si bien existe la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de migración, esto debe entenderse en cuanto a la situación jurídica de los migrantes e inmigrantes, pero no impide que una entidad federativa amplíe o reconozca derechos humanos a las personas que transitan por su respectivo territorio; en esa tesitura, el Congreso Local puede válidamente emitir normas generales relativas al fortalecimiento de los derechos humanos, tal como se hizo con la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

8. Cierre de la instrucción. En acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, una vez concluido el plazo de cinco días otorgado a las partes para formular sus alegatos, sin que se hubiesen presentado, ni pedimento presentado por la Fiscalía General de la República, el Ministro instructor ordenó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad en la que se actúa, quedando en condiciones para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad



con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,³ toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del análisis integral de la demanda de invalidez, se advierte que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California cuestiona la constitucionalidad de lo siguiente:

I. En forma genérica y, atento a una cuestión competencial, el Decreto No. 183 mediante el cual se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, y

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

³ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



II. De manera concreta impugna el contenido de los artículos 8, fracciones II, en su porción normativa "no acompañados", y III, 11, 21, 23, 24, 27 en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", 36, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto No. 183 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

III. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. En este caso **la acción es oportuna**, toda vez que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno. En ese sentido, el término para la promoción de la demanda transcurrió del veinte de febrero de dos mil veintiuno **al veintiuno de marzo de dos mil veintiuno**. Por tanto, si el escrito respectivo fue presentado ante la Oficina de Correos de México de Tijuana, Baja California, **el veinte de marzo de dos mil veintiuno**, y toda vez que se advierte que su principal dirección de contacto se encuentra en esa ciudad, donde fue depositada la demanda. Por ello, a pesar de no haber sido depositada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino en una oficina de Correos de México en el lugar de residencia de la accionante, como admite la ley, su presentación es oportuna.

13. Lo anterior, dado que el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia,⁴ el cual establece la posibilidad de que las partes puedan presentar sus escritos

⁴Artículo 8. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con



dentro de los plazos legales a través de las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo, y de la página oficial de la Comisión accionante se advierte que su principal dirección de contacto se encuentra en la ciudad de Tijuana, donde fue depositada la demanda.⁵

14. En esa lógica, **debe desestimarse la causal de improcedencia** que hizo valer el Congreso del Estado de Baja California al rendir su informe, relativa a que **la demanda fue presentada de manera extemporánea** y, por tanto, se está ante actos consentidos.

15. Pues como quedó evidenciado, la demanda sí se presentó en tiempo, debiéndose tomar para el cómputo del inicio del plazo previsto en el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, **la fecha en la que fue publicado el Decreto impugnado y no** –como lo pretende el Congreso del Estado de Baja California– **la de la sesión en la cual fue aprobada la normativa impugnada** por parte del órgano legislativo respectivo.

IV. LEGITIMACIÓN

16. La demanda fue promovida por la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California**, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por la Legislatura de dicha entidad federativa, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.⁶

acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes; ..."

⁵ <https://derechoshumanosbc.org/contacto-2/>

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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



17. Asimismo, el escrito respectivo fue signado por **Miguel Ángel Mora Marrufo**, en su carácter de **presidente** de la citada Comisión, lo cual acreditó con la copia certificada del **nombramiento expedido por el Poder Legislativo del Estado de Baja California** para el periodo comprendido del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve al diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés; y de conformidad con lo previsto en el artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California, que otorga al presidente la representación legal del organismo garante en la entidad.

18. En consecuencia, al ser la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Las partes no hicieron valer causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento diverso al desestimado en el considerando III de la presente sentencia. Asimismo, este Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

20. De los antecedentes narrados, se advierte que los problemas constitucionales que debe resolver esta Suprema Corte consisten en determinar si:

I. El decreto impugnado es violatorio del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República, ya que *viola la facultad exclusiva del Congreso para dictar leyes en materia de emigración e inmigración*.

"...

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



II. Los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgreden los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, toda vez que *pretenden normar un procedimiento ya previsto en el capítulo décimo noveno de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

III. El artículo 11 de la ley impugnada es contrario al precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, relativo a la facultad del Congreso de la Unión, para *expedir leyes que delimiten los delitos federales; así como el diverso 21 del mismo ordenamiento en relación con la estructura de organización del Ministerio Público*.

IV. Los artículos 8, fracción II, 23, 24 y 27 de la ley combatida son *contrarios al principio de igualdad y no discriminación*.

V. Los artículos 21 y 36 de la ley impugnada transgreden los principios de *seguridad jurídica, derecho a la protección contra las injerencias y detenciones arbitrarias, así como la protección de los datos personales*.

21. **VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.** La Comisión accionante sostiene en su primer concepto de invalidez que la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, *transgrede la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de migración, pues las entidades federativas quedan impedidas para legislar respecto de esta materia*. Máxime cuando la ley impugnada pretende regular cuestiones atinentes a definir a la autoridad migratoria, prever un registro estatal de migrantes, reconocimiento de condición de refugiado, protección y representación consular.

22. A juicio de esta Corte Constitucional, resulta **parcialmente fundado** el concepto de invalidez acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, en principio, se desarrollará la línea jurisprudencial que este tribunal ha sentado respecto a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia migratoria y, posteriormente, a la luz de tales precedentes, se determinarán las razones por las cuales, si bien no es dable declarar la invalidez del



decreto impugnado, lo cierto es que **sí deben invalidarse los preceptos 21, fracciones II y III, 23, 24, 27 y 36** de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, al invadir la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

23. VI.1.1. Jurisprudencia sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración. Esta Corte ya se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de la facultad del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, para dictar leyes en materia de **"emigración e inmigración"**.

24. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016,⁷ el Pleno de este tribunal sostuvo que de una interpretación de los preceptos 73, fracción XVI, y 124 de la Constitución Federal, se colige que **"las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias, con relación al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo"**, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales.

25. Esto es, los Congresos Locales carecen de competencia para **"regular cuestiones relativas a la situación legal de los extranjeros"**, de ahí que no pueden **"obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes"**.

26. Asimismo, se determinó que esta prohibición regulatoria debe extenderse incluso en aquellos casos cuando las Legislaturas de las entidades federativas *únicamente pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración*, toda vez que **"dicha réplica de la normatividad federal genera una**

⁷ Sesión correspondiente al día quince de enero de dos mil diecinueve. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.



distorsión en el sistema, pues la Ley de Migración está dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes", por lo que instrumenta facultades de verificación en cumplimiento de este fin, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 11 y 16 constitucionales.

27. Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,⁸ este Tribunal Pleno volvió a examinar el alcance de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.

28. Al respecto, aclaró lo siguiente:

"Que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, **no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto –es decir, la Ley de Migración– sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes.** Es innegable que ya por el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) **que poco o nada tienen que ver con su estatus migratorio** y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional **no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país.** Es cierto que el ejercicio de la facultad constitucional referida entraña necesariamente la fijación de derechos y obligaciones para las personas migrantes, **pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica en tanto extranjeros.** Tal facultad, por tanto, **no implica un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.**

⁸ Correspondiente a la sesión del seis de septiembre de dos mil dieciocho. Mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON INVASIÓN DE COMPETENCIAS", subapartado 5), denominado "Derechos de migrantes", consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.



"Tan es así, que el Constituyente Permanente ha justificado esta atribución legislativa en la necesidad de regular de manera integral los efectos económicos del fenómeno migratorio o de determinar con certeza quién tiene el carácter de ciudadano mexicano, **pero nunca en función de pretender controlar exhaustivamente cómo cada persona extranjera en lo individual se relaciona con la sociedad de la entidad federativa en que se encuentra, ni tampoco para crear un régimen especializado que administre los derechos humanos de los extranjeros.** La facultad referida formaba parte del texto original de la Constitución Federal y sólo ha sido reformada una ocasión en mil novecientos treinta y cuatro. **En ninguno de estos dos momentos, sin embargo, se manifestó la intención de que el Congreso de la Unión regulara todos los aspectos de la vida de los extranjeros que se internaran en nuestro país.** Además de que tal objetivo hubiera sido completamente inconsecuente para fijar la política migratoria en el territorio nacional, el incremento exponencial del flujo migratorio en nuestro país durante el último siglo y la variedad de situaciones históricas y políticas que lo han generado hubieran demostrado rápidamente la futilidad de una legislación que tuviera tal pretensión totalizadora.

"La pregunta central aquí, por tanto, no es si [el Congreso Local] puede establecer normas aplicables a las personas migrantes, **sino si las consecuencias que el precepto local ... establece invaden las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración.** Si, como recién se explicó, el artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación **esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país,** entonces **emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria. Ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local.**

"En este sentido, por una parte, es claro que al establecer que *'las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición'*, **el numeral impugnado no incide en modo alguno en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro.** El precepto local **no modifica ni establece**



obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna. El artículo impugnado **se limita a reconocer que las personas migrantes ... son un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial.** Esta actividad normativa ... está plenamente sustentada en la obligación que tiene esta entidad federativa **de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias."**

29. Luego, con base en estas precisiones, el Pleno consideró que es válido que las entidades federativas –en ese caso, la Ciudad de México– reconozcan que se debe generar un marco especial de actuación frente a las personas migrantes, **"sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración".**

30. Una interpretación en sentido contrario, sostuvo esta Corte, **"llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes"**. Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos en razón de su estatus migratorio las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos **"no puede llevarnos a concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y respeto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias"**.

31. Finalmente, el Pleno sostuvo que la incidencia de las autoridades locales *para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y discriminación*, no puede considerarse como una intromisión o afectación a la política migratoria ni conferir derechos de residencia para los extranjeros.

32. En suma, esta Corte consideró que no se advierte alguna interferencia con las atribuciones federales en materia de emigración e inmigración, por el hecho de que las entidades federativas impongan **"una exigencia a las autoridades locales para comportarse con especial decencia frente a las personas**



migrantes; un grupo social que en el contexto mexicano ha sufrido reiteradamente exclusión y trato indigno". Por tanto, en estos casos no existirá una invasión a las competencias de la Federación.

33. **VI.1.2. Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.** Como se advierte de los precedentes relatados, la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración *no puede entenderse como una prohibición absoluta para que las entidades federativas puedan legislar en cuestiones que incidan en las personas migrantes*. Por ende, para establecer si las normas locales invaden tal competencia federal este tribunal ha considerado la necesidad de *distinguir dos tipos de categorías normativas*:

I. Las normas que **regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro** –como lo son los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país–.

II. Las normas que atañen **al débito de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes** –lo que esta Corte ha denominado como "mecanismos de protección para las personas migrantes"–.

34. En ese sentido, **cuando el precepto local cuestionado encuadre en la primera de las categorías normativas referidas** –esto es, las atinentes a la condición, estatus migratorio de la persona extranjera, o bien, a la política migratoria– **resultará inconstitucional por vulnerar la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración**. En cambio, si la norma local únicamente se ubica en la segunda categoría –es decir, en los llamados mecanismos de protección de las personas migrantes–, será acorde al ámbito competencial de las entidades federativas, respecto al deber de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

35. De tal suerte que el criterio de competencia en esta materia *no es meramente nominal o relacional* –esto es, que la legislación aluda o se relacione con las obligaciones y derechos de las personas migrantes–, *sino verdaderamente*



funcional—es decir, siempre se deberá examinar la norma concreta para determinar cuál es la función que tiene encomendada—.

36. En esa lógica, como primera conclusión, este Pleno estima que, contrario a lo considerado por la Comisión accionante, resulta **infundado** el primer concepto de invalidez en el cual aduce que **el decreto combatido es inconstitucional, en sí y por sí mismo, al legislar sobre la materia de migración, la cual es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.**

37. Ello, ya que contrario a lo argumentado por la accionante, este tribunal considera necesario reiterar que la facultad prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de la República, **no puede entenderse como un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.** De ahí que **no existe una imposibilidad absoluta de que los Congresos Locales puedan dictar leyes que atañen a las personas migrantes.**

38. Luego, atento a la línea jurisprudencial de este tribunal, lo procedente es *examinar, en lo individual*, las normas concretamente impugnadas por la Comisión accionante, a efecto de determinar si éstas prevén mecanismos de protección de las personas migrantes o, en realidad, *pretenden regular el estatus migratorio, condición jurídica de los extranjeros o, en general, aspectos relativos a la política migratoria*; pues será esa distinción lo que permitirá determinar a esta Corte si el legislador local invadió o no la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

39. Como se razonará enseguida, los preceptos combatidos por la Comisión demandante pueden agruparse de la manera siguiente:

I. Por una parte, los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 los cuales **inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro** y, por ende, que deben declararse **inconstitucionales**, al invadir la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de la República; y,



II. Por otra, los preceptos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 que no se relacionan con tales materias, **sino que se traducen en verdaderos mecanismos de protección de las personas migrantes** y, por ende, que encuadran dentro del ámbito de competencia legislativa del Congreso demandado.

40. **VI.1.2.1. Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.** En principio, debe declararse la invalidez del precepto 21 que señala:

"Artículo 21. Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, según corresponda:

"I. Respetar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales y locales que de ella emanan, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California;

"II. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente; y,

"III. Los demás que establezcan esta ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables."

41. De la simple lectura que se realiza de la citada norma se advierte que el legislador local *no está regulando o estableciendo algún mecanismo de protección de las personas migrantes* –como sería reconocer a éstas como un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial, o indicar a las autoridades locales que tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en el ámbito de sus competencias–. Por el contrario, al establecer, de forma genérica, **cuáles son las obligaciones que deben cumplir las personas migrantes y sus familias, la norma incide en un ámbito exclusivo de la Ley de Migración.**

42. Tan es así que la fracción II del precepto 21 impugnado, que establece la obligación de las personas migrantes y sus familias de **"proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad**



correspondiente", guarda *una clara similitud* con el diverso artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, que *fue declarado inconstitucional* por esta Corte al resolver la ya referida acción de inconstitucionalidad 110/2016, el cual preveía que los migrantes tenían la obligación de **"proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes"**.

43. En dicho precedente, el Pleno de este tribunal dejó en claro que este tipo de normas se refieren **"a la facultad que tienen las autoridades para verificar la situación migratoria de las personas en territorio nacional"**, lo cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. De ahí que resulta **"evidente la incompetencia [de los Congresos Locales] para obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes, respectivamente"**.

44. Asimismo, este tribunal considera que la invalidez del precepto combatido **no se reduce a la fracción II referida** –simplemente, éste es el enunciado normativo cuya inconstitucionalidad resulta más clara ante lo ya determinado por esta Corte en la referida acción de inconstitucionalidad 110/2016–, **sino que debe comprender la totalidad de su contenido normativo**. Ello, pues al establecer las obligaciones genéricas que tienen las personas migrantes y sus familias, **dicho dispositivo local incide directamente en lo previsto por el precepto 16 de la Ley de Migración**, que establece:

"Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

"II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

"III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia; y,



"IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables."

45. Luego, si el Congreso de la Unión **delimitó cuáles son las obligaciones que tienen las personas extranjeras, precisamente por su condición de migrantes, es evidente que las entidades federativas carecen de competencia para regular, detallar, abundar o especificar tales cuestiones.**

46. Sin perjuicio de lo anterior y, aun en el caso de que se pudiera estimar que la fracción III⁹ del precepto 21 impugnado no hace *sino reiterar* lo dispuesto por el legislador federal en la fracción IV¹⁰ del citado artículo 16 de la Ley de Migración, debe recordarse que es criterio de este Tribunal Constitucional que **las autoridades locales están impedidas para replicar las normas de la Ley de Migración que, precisamente, incidan en la condición o estatus jurídico de las personas extranjeras, las políticas en ese rubro o el sistema migratorio,** ya que tales cuestiones resultan de competencia exclusiva de la Federación.

47. En efecto, tal como lo sostuvo el Pleno de esta Corte en la ya referida acción de inconstitucionalidad 110/2016:

"A pesar de que el Congreso ... argumente, en su informe que **el sentido de la norma impugnada no es facultar a las autoridades del Estado ... para exigir el cumplimiento de las obligaciones [de las personas migrantes],** sino que **sólo se reconocen las obligaciones previstas en la legislación federal [Ley de Migración],** en realidad dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema."

48. Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que **las fracciones II y III del artículo 21 impugnado debe ser invalidadas** al vulnerar la esfera de competencia del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración

⁹ "III. Los demás que establezcan esta ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables."

¹⁰ "IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables."



e inmigración. Los términos y efectos de tal invalidez serán precisados en el considerando VII de la presente sentencia.

49. Cabe destacar que el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. Precisado lo anterior, esta Corte estima que también debe **invalidarse** el artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, el cual señala:

"Artículo 23. Las y los mexicanos y extranjeros **residentes temporales o permanentes** en el Estado de Baja California, **tienen el derecho a la preservación de la unidad familiar.**"

51. La razón de invalidar este precepto radica en el hecho de que si bien podría entenderse como una norma que tiende a la *protección, respeto o garantía del derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas migrantes*, **lo cierto es que al restringir, limitar o condicionar este derecho a que las personas extranjeras cuenten con una determinada condición o estatus migratorio** –en este caso, de residentes temporales o permanentes– **el Congreso Local está invadiendo la competencia de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.**

52. Como se ha razonado, una cosa es que las entidades federativas puedan implementar en sus leyes mecanismos de protección de las personas migrantes; reiterar que todas las autoridades locales tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos o, bien, reconocer su particular situación de vulnerabilidad y discriminación –y, por ende, actuar en consecuencia– **y otra muy distinta es que puedan modular, limitar, restringir**



o condicionar los derechos humanos de las personas migrantes, precisamente, derivado del tipo de estatus o condición migratoria que detenten.

53. Para este tribunal, la determinación de la incidencia, impacto o alcance normativo que puedan tener los visados, permisos, autorizaciones u otros documentos que expidan las autoridades migratorias, por lo que hace al goce y ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, **es una de las cuestiones que naturalmente atañen a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.** Por ende, **debe ser la Ley de Migración la que se encargue de precisar este tipo de exigencias o modulaciones.**

54. Tan es así que los artículos 2 y 10 de la Ley de Migración ya se ocupan, *de prever, precisamente, cuáles son las condicionantes para el ejercicio del derecho a la preservación de la unidad familiar, atento al tipo de condición migratoria que detente la persona extranjera:*

"Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

"Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

"...

"Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación **y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México,** junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo



para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país."

"Artículo 10. El Estado Mexicano garantizará a los migrantes que **pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular**, así como a aquéllos **que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar.**"

55. Como se aprecia de lo anterior, el Congreso de la Unión *contempló tanto como principio* –en el artículo 2–, *como derecho* –artículo 10–, *a la preservación de la unidad familiar*. Sin embargo, atento a la política migratoria que le corresponde establecer, **este derecho-principio se encuentra sujeto a modulaciones en el Estado Mexicano, ya que por disposición expresa de la Ley de Migración, tal derecho se encuentra relacionado a la obtención de alguna de las siguientes condiciones o estatus migratorios:**

- I. Que *pretendan ingresar de forma regular* al país o *que residan* –en forma temporal o permanente– en territorio nacional *con situación migratoria regular*;
- II. O bien, que *pretendan regularizar su situación migratoria* en el país.

56. Lo anterior se refuerza en el Reglamento de la Ley de Migración –es necesario recordar que, conforme al artículo 2 de tal ley, la política migratoria, entre otros instrumentos jurídicos, se plasma *en el reglamento*, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas *para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes*–, el cual señala lo siguiente:

DE LA UNIDAD FAMILIAR

"Artículo 111. Los mexicanos **y las personas extranjeras residentes temporales o permanentes en el territorio nacional**, así como **los solicitantes de visa de residente temporal o permanente**, tienen derecho a la preservación de la unidad familiar.



"Para efecto de garantizar el derecho señalado en el párrafo anterior, **podrán solicitar la expedición de una visa e ingresar al territorio nacional** con las personas que a continuación se señalan, **o bien, solicitar su ingreso de manera posterior.**

"I. Los mexicanos tienen derecho a solicitar el ingreso de:

"...

"II. **Las personas extranjeras residentes permanentes en el territorio nacional o solicitantes de residencia permanente** tienen derecho a solicitar el ingreso de:

"a) Padre o madre;

"b) Cónyuge;

"c) Concubinario o concubina, o figura equivalente;

"d) Hijos del residente permanente y los hijos del cónyuge, o concubinario o concubina o figura equivalente, siempre y cuando sean niñas, niños o adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal; y,

"e) Hermanos, siempre y cuando sean niñas, niños o adolescentes que no hayan contraído matrimonio y estén bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero que se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal.

"III. Las personas extranjeras **residentes permanentes en el territorio nacional por reconocimiento de la condición de refugiado pueden solicitar ante el Instituto la autorización de visa** a favor de las personas reconocidas por derivación de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia, y

"IV. Las personas **extranjeras residentes temporales** en el territorio nacional **o solicitantes de residencia temporal** tienen derecho a solicitar el ingreso de:



"a) Padre o madre;

"b) Cónyuge;

"c) Concubinario o concubina, o figura equivalente; y,

"d) Hijos del residente temporal y los hijos del cónyuge concubinario o concubina o figura equivalente, siempre y cuando sean niñas, niños o adolescentes que no hayan contraído matrimonio y que estén bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal.

"En ningún caso, se podrá solicitar el ingreso por el derecho a la preservación de unidad familiar, de más de un cónyuge, concubinario o concubina o figura equivalente, aunque la legislación de otro país lo permita."

"Artículo 112. Los solicitantes **de visa de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente que deseen ingresar al territorio nacional a sus familiares**, en términos de la ley, deberán acreditar solvencia económica suficiente para la manutención de cada uno de ellos durante su estancia en el territorio nacional, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

"Todos los miembros de la familia deben acudir a la entrevista consular. En el caso de menores de edad, la entrevista se realizará con las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela.

"Únicamente podrá expedirse visa a los familiares, cuando el solicitante titular obtenga visa de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente.

"En caso de presentar pasaporte familiar, la visa debe expedirse por cada uno de los familiares."

"Artículo 113. Los mexicanos **y las personas extranjeras titulares de una tarjeta de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente**



permanente, podrán solicitar directamente en la oficina consular la visa correspondiente para sus familiares.

"En estos casos, se deberá acreditar:

"I. Vínculo familiar en los supuestos previstos en la ley;

"II. Titularidad de una tarjeta válida y vigente que acredite residencia en el territorio nacional, en el caso de personas extranjeras; o,

"III. Nacionalidad en términos de lo previsto en la ley de la materia, en el caso de mexicanos.

"La solicitud de una visa por unidad familiar en la oficina consular aplica para el mexicano o el residente temporal o permanente que se encuentra fuera del territorio nacional y acompaña a su familiar al momento de presentar la solicitud correspondiente. En caso contrario, la solicitud de visa deberá tramitarse ante el Instituto por la persona extranjera residente o por el mexicano, según corresponda."

57. Como se aprecia de lo anterior, **en el ejercicio de la fijación de la política migratoria, el Congreso de la Unión consideró necesario establecer ciertas modulaciones o restricciones al ejercicio del derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas extranjeras.** En concreto, precisó que este derecho estará sujeto a que la persona migrante: **(I)** *cuenta con la condición de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente*, o bien, **(II)** *sea un solicitante de visa de residente temporal o permanente*.

58. Si bien esta Corte no puede prejuzgar ni examinar la regularidad constitucional de estas modulaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas extranjeras, previstas en la Ley de Migración y su reglamento –ya que esto excede a la materia de la presente acción de inconstitucionalidad– lo cierto es que, **a partir de estos principios de la política migratoria, es claro que resulta inconstitucional el precepto 23 impugnado.**



59. Es así, pues como se ha señalado, si bien podría entenderse, en un primer momento, como una norma que tiende al reconocimiento y respeto, protección, promoción y garantía del derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas migrantes –esto es, como un mecanismo de protección de las personas migrantes, lo cual es acorde a las competencias legislativas de las entidades federativas–, lo cierto es que **al restringir, limitar o condicionar este derecho a que las personas extranjeras cuenten con la condición o status migratorio de residentes temporales o permanentes, irrumpe en la política migratoria que al respecto ha establecido el Congreso de la Unión.**

60. Máxime que como se ha expuesto, conforme a los preceptos 2 y 10 de la Ley de Migración, **no sólo los residentes temporales o permanentes cuentan con este derecho familiar** –como erróneamente lo pretende acotar el artículo impugnado–, **sino también aquellas personas extranjeras que pretendan ingresar al país de manera regular o bien pretendan regularizar su situación migratoria, es decir, las personas solicitantes de visa de residente temporal o permanente.**

61. En ese sentido, la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer mecanismos de protección de las personas migrantes y, por ende, instauren débitos a todas las autoridades locales para respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos, **en forma alguna puede ser pretextada o tergiversada para asumir la diversa facultad de poner limitaciones o modulaciones a los derechos de las personas extranjeras, precisamente, derivado de su estatus migratorio; mucho menos para contrariar o crear restricciones adicionales o distintas a las ya previstas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere el precepto 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.**

62. Atento a lo anterior, **en tanto estas restricciones o limitaciones a los derechos de las personas extranjeras, por su condición o estatus migratorio, es una cuestión que compete exclusivamente a la Federación,** lo procedente es declarar **la invalidez** del artículo 23, en los términos y para los efectos previstos en el considerando VII de la presente ejecutoria.



63. Igual consideración debe tenerse respecto del primer párrafo del artículo 24 impugnado, el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 24. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo **de las y los extranjeros residentes temporales o permanentes** en el Estado de Baja California, en los términos de la legislación aplicable."

64. Como se aprecia de la anterior cita, si bien este precepto jurídico establece la obligación de las autoridades estatales y municipales del Estado de Baja California, en el ámbito de sus competencias, *de brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo* de las personas extranjeras –lo cual en principio se relaciona con las obligaciones de las autoridades locales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las personas migrantes–, lo cierto es que **condiciona este débito estatal a que las personas migrantes cuenten con la condición de residentes temporales o permanentes.**

65. En ese sentido, se reitera que una cosa es que las entidades federativas puedan implementar en sus leyes mecanismos de protección de las personas migrantes; reiterar que todas las autoridades locales tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos o, bien, reconocer su particular situación de vulnerabilidad y discriminación –y, por ende, actuar en consecuencia– *y otra muy distinta es que puedan modular, limitar, restringir o condicionar los derechos humanos de las personas migrantes, precisamente, atento a su estatus o condición migratoria.*

66. Por ende, **es la Ley de Migración la que debe encargarse de precisar este tipo de exigencias o modulaciones para el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, atento al tipo de condición o estatus migratorio con el que cuenten.** Tan es así que este ordenamiento federal *ya reguló lo relativo al acceso al servicio público del registro civil por parte de las personas migrantes*, pues al respecto señala en su artículo 9 lo siguiente:

"Artículo 9. Los Jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización



de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte."

67. Como se aprecia de lo anterior, la Ley de Migración es clara y expresa en establecer que las personas extranjeras, **con independencia de su situación migratoria**, *cuentan con el derecho de exigir de los Jueces u oficiales del registro civil la autorización de los actos del estado civil, así como la expedición de actas de nacimiento, reconocimiento, hijos, matrimonio, divorcio y muerte.*

68. Luego, si conforme a la legislación federal, **la condición o estatus migratorio no constituye condicionante alguna para que las personas extranjeras puedan solicitar autorizaciones del estado civil, es evidente entonces que el Congreso Local no puede establecer como condición, restricción o limitante para ello, que las personas migrantes deban contar con el estatus de residentes temporales o permanentes.** Como se ha explicado, este tipo de cuestiones atañen inherentemente a la facultad de la Federación de dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

69. Por tal razón, se reitera que la implementación de mecanismos de protección de las personas migrantes, por parte de los Congresos Locales, *en forma alguna puede ser pretextado por las autoridades locales para establecer limitaciones o modulaciones a los derechos de las personas migrantes; mucho menos para contrariar o crear restricciones diversas a las establecidas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere el precepto 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.*

70. Se insiste, **compete exclusivamente al Congreso de la Unión decretar la forma en que la condición o estatus migratorio, en su caso, incidirá en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras.** En ese sentido, procede declarar la **invalidez** del artículo 24 en la porción normativa que señala: **"residentes temporales o permanentes"**, en los términos y efectos que serán precisados en el considerando VII de la presente sentencia.

71. Por otra parte, también debe declararse la **invalidez** del diverso precepto 27 impugnado que señala:



"**Artículo 27.** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas migrantes **que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria**, en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones:

"I. Prohibir cualquier tipo de discriminación por motivo de su condición migratoria, origen étnico o nacional en la selección, contratación, remuneración, tipo de empleo, reinserción, continuidad, capacitación, liquidación laboral, promoción profesional y asegurar condiciones de trabajo accesibles, seguras y saludables;

"II. Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas migrantes atendiendo a su clasificación, en el sector público o privado, que protejan la capacitación, empleo, contratación y derechos sindicales, en su caso;

"III. Elaborar e instrumentar el programa estatal de trabajo y empleo para las personas migrantes, que comprenda la capacitación, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y formación vocacional o profesional;

"IV. Diseñar programas de reinserción laboral de las y los migrantes, certificando sus habilidades y conocimientos, facilitándoles el trámite de los documentos que acrediten su identidad,

"V. Las demás que dispongan otros ordenamientos."

72. La razón de invalidar este precepto radica en el hecho de que, si bien podría entenderse como una norma que tiende a la protección, respeto o garantía *del derecho humano al trabajo de las personas migrantes*, lo cierto es que, **al restringir, limitar o condicionar este derecho humano a que la persona migrante cuente con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, el Congreso Local irrumpe en las políticas de migración que corresponde establecer, exclusivamente, al Congreso de la Unión.**



73. Justamente, **la determinación de las condiciones en que puede ejercerse el derecho al trabajo de las personas migrantes, forma parte inherente de las políticas migratorias que corresponde regular al Congreso de la Unión.** Por ende, debe ser la Ley de Migración la que se encargue, exclusivamente, de precisar este tipo de exigencias o modulaciones.

74. Y si bien podría pensarse que la norma local, al aludir a que la persona migrante cuente con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria –para exigir de la autoridad laboral local que tome las medidas necesarias para promover la contratación de personas migrantes, prohibir cualquier tipo de discriminación en materia laboral y, en general, tutelar sus derechos laborales–, **no hace sino observar las disposiciones previstas en la Ley de Migración, lo cierto es que no es así.**

75. En primer lugar, **porque no existe un enunciado normativo en toda la Ley de Migración, que se asemeje a la redacción del precepto 27 impugnado.** Lo que existe, más bien, *es un entramado complejo de regulaciones que inciden en la posibilidad de que las personas migrantes puedan realizar alguna actividad remunerada.*

76. En efecto, en el artículo 40¹¹ de la Ley de Migración se establecen los *diversos tipos de visas* conforme a las cuales los extranjeros puedan ingresar al

¹¹ Artículo 40. Los extranjeros que pretendan ingresar al país deben presentar alguno de los siguientes tipos de visa, válidamente expedidas y vigentes:

"I. Visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

"II. Visa de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada y realizar actividades remuneradas.

"III. Visa de visitante para realizar trámites de adopción, que autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos, a presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y, en su caso, se inscriba en el Registro Civil la nueva acta del niño, niña o adolescente adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país. La expedición de esta autorización, sólo procederá respecto de ciudadanos de países con los que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito algún convenio en la materia.



país. Con independencia de sus particularidades, dicho precepto señala que **"ninguna de las visas otorga el permiso para trabajar a cambio de una remuneración, a menos que sea explícitamente referido en dicho documento"**.

77. Aunado al establecimiento de visados que expresamente permitan a la persona extranjera trabajar a cambio de una remuneración, es importante tener en cuenta que la propia Ley de Migración **reconoce la posibilidad de conceder permisos o autorizaciones para que los extranjeros puedan realizar actividades remuneradas** –a pesar de que no cuenten con la condición de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas; visitante trabajador fronterizo o residente permanente–. Tal es el caso de los extranjeros que tengan el estatus migratorio de *residente temporal* o *residente temporal estudiante*, en términos del precepto 52, fracciones VII y VIII,¹² de tal ordenamiento legal.

"IV. Visa de residencia temporal, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo no mayor a cuatro años.

"V. Visa de residente temporal estudiante, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que se llevarán a cabo en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, y realizar actividades remuneradas conforme a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 52 de esta Ley.

"VI. Visa de residencia permanente, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer de manera indefinida.

"Los criterios para emitir visas serán establecidos en el Reglamento y los lineamientos serán determinados en conjunto por la Secretaría y la Secretaría de Relaciones Exteriores, privilegiando una gestión migratoria congruente que otorgue facilidades en la expedición de visas a fin de favorecer los flujos migratorios ordenados y regulares privilegiando la dignidad de los migrantes.

"Ninguna de las visas otorga el permiso para trabajar a cambio de una remuneración, a menos que sea explícitamente referido en dicho documento.

"La visa acredita requisitos para una condición de estancia y autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso al país en dicha condición de estancia, sin perjuicio de que posteriormente obtenga una tarjeta de residencia."

¹² "Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

"...



78. En efecto, conforme a las citadas fracciones normativas, los extranjeros que cuenten con la condición de *residente temporal* cuentan con **"la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo"**. En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, **"se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo"**.

79. Asimismo, aquellos que tengan el estatus de *residente temporal estudiante* podrán obtener **"permiso para realizar actividades remuneradas"**, siempre y cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación. Siendo que la autorización para realizar actividades remuneradas **"se otorgará por el Instituto [Nacional de Migración] cuando exista carta de conformidad de la**

"VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal:

"...

"En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo.

"...

"VIII. RESIDENTE TEMPORAL ESTUDIANTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico correspondiente, con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee, con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.

"La autorización de estancia de los estudiantes está sujeta a la presentación por parte del extranjero de la carta de invitación o de aceptación de la institución educativa correspondiente y deberá renovarse anualmente, para lo cual el extranjero acreditará que subsisten las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial. La autorización para realizar actividades remuneradas se otorgará por el Instituto cuando exista carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios. El residente temporal estudiante tendrá derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y contará también con el derecho a la preservación de la unidad familiar, por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas que se señalan en la fracción anterior."



institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios".

80. Como se aprecia de lo anterior, la posibilidad de que las personas extranjeras titulares de la condición de *estancia de residente temporal o de residente temporal estudiante* obtengan un permiso de trabajo, se encuentra sujeto a que previamente exista una **"oferta de trabajo de persona física o moral en la que se indique actividad a realizar, temporalidad requerida, lugar de trabajo y los datos de la constancia de inscripción del empleador"**, y se desahogue el procedimiento y requisitos establecidos en el artículo 165 del Reglamento de la Ley de Migración.¹³

¹³ Artículo 165. El residente temporal podrá obtener permiso de trabajo conforme al procedimiento y requisitos que se indican a continuación:

"I. El solicitante deberá presentar los siguientes documentos:

"a) Documento migratorio vigente que acredite su condición de estancia;

"b) Si presenta solicitud de trámite a través de un apoderado, deberá adjuntar el documento en el que conste el poder otorgado e identificación oficial vigente del apoderado;

"c) Comprobante del pago de derechos que corresponda de conformidad con la Ley Federal de Derechos;

"d) Si es residente temporal estudiante, carta de conformidad de la institución educativa correspondiente;

"e) Oferta de trabajo de persona física o moral en la que se indique actividad a realizar, temporalidad requerida, lugar de trabajo y los datos de la constancia de inscripción del empleador;

"f) En caso de actividades independientes, deberá adjuntar escrito bajo protesta de decir verdad en el que manifieste la ocupación a la que se dedicará y el lugar en el que desarrollará las actividades propias de su ocupación, debiendo adjuntar en su caso, comprobante de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, y

"g) En el caso de mayores de catorce y menores de dieciocho años de edad, adicionalmente deberán exhibir los permisos o autorizaciones previstos en la normativa laboral.

"II. La autoridad migratoria podrá realizar visita de verificación, a fin de confirmar la oferta de empleo y la existencia del empleador;

"III. La autoridad migratoria, previa verificación del cumplimiento de los requisitos aplicables y de las listas de control migratorio, emitirá la resolución que corresponda.

"a) En caso de resolución positiva, deberá emitirse un nuevo documento migratorio que indique que la persona extranjera cuenta con permiso de trabajo, o

"b) En caso de resolución negativa, la autoridad migratoria emitirá resolución debidamente fundada y motivada, y devolverá a la persona extranjera el documento migratorio si todavía se encuentra vigente para que continúe con su condición de estancia.

"Si el documento migratorio ya no se encuentra vigente y la persona extranjera no promovió en tiempo la renovación del mismo, se le otorgará un plazo no mayor a treinta días ni menor a veinte días naturales para salir del territorio nacional, solicitar la regularización de su situación migratoria o interponer los medios de defensa que resulten procedentes."



81. En ese sentido, las exigencias o modulaciones a los derechos laborales de las personas migrantes, **previstas en el artículo 27 impugnado, no se comporta con el andamiaje jurídico previsto en la Ley de Migración respecto a la posibilidad de que las personas extranjeras puedan realizar actividades remuneradas.**

82. Pues mientras el precepto combatido *condiciona, entre otras cuestiones, el débito estatal de promover empleo de las personas migrantes a que éstas cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria*, la Ley de Migración permite inteligir, al menos en el caso de personas extranjeras titulares de la condición de estancia de residente temporal o de residente temporal estudiante, que **la promoción de su contratación estaría justificada aun sin tal autorización para realizar actividades remuneradas, pues precisamente, se requiere que se extienda una oferta de trabajo para poder solicitar y, en su caso, obtener el permiso para laborar.**

83. Luego, es en estos supuestos cuando resultaría congruente o realmente útil que la autoridad competente promoviese que se emplearan o contrataran a personas migrantes con la referida condición migratoria, *pues de obtenerse una oferta de trabajo, derivado de dicha promoción*, tales personas extranjeras estarían en aptitud de ejercer su derecho a solicitar y, en su caso, obtener un permiso de trabajo de la autoridad migratoria.

84. En suma, **no se promueve la contratación de migrantes en condición de residente temporal o residente temporal estudiante, cuando éstos ya cuenten con la autorización de trabajo de la autoridad migratoria, sino, precisamente, para que puedan obtener tal permiso laboral, mediante la emisión de alguna oferta de trabajo en su favor.**

85. A mayor abundamiento, esta Corte Constitucional advierte que fuera de estos supuestos, **también existen y subsisten débitos para las autoridades mexicanas de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos laborales de las personas migrantes, con entera independencia de su condición o situación migratoria**—es decir, aun sin contar con el permiso de las autoridades migratorias para realizar actividades remuneradas, o el visado que las autorice para ello—.



86. En efecto, al emitir la opinión consultiva OC-18/03 de diecisiete de septiembre de dos mil tres, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el Estado y los particulares en un Estado, no están obligados a brindar trabajo a los migrantes indocumentados. Sin embargo, **"si los migrantes indocumentados son contratados para trabajar, inmediatamente se convierten en titulares de los derechos laborales que corresponden a los trabajadores, sin que exista posibilidad de discriminación por su situación irregular"**.¹⁴ La Corte razonó lo siguiente:

"Los derechos laborales surgen necesariamente de la condición de trabajador, entendida ésta en su sentido más amplio. **Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y, consecuentemente, los derechos inherentes a dicha condición.** El derecho del trabajo, sea regulado a nivel nacional o internacional, es un ordenamiento tutelar de los trabajadores, es decir, regula los derechos y obligaciones del empleado y del empleador, independientemente de cualquier otra consideración de carácter económico o social. **Una persona que ingresa a un Estado y entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estado de empleo, independientemente de su situación migratoria, puesto que el respeto y garantía del goce y ejercicio de esos derechos deben realizarse sin discriminación alguna.**

"De este modo, **la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral.** El migrante, **al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular.**"¹⁵

87. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo 25 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, señala:

¹⁴ ColDH. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. párrafo 136.

¹⁵ Ibidem. párrafos 133 y 134.



"Artículo 25

"1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de:

"a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;

"b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

"2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente artículo.

"3. Los Estados Partes **adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo.** En particular, los empleadores **no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.**"

88. Como se aprecia de los anteriores estándares internacionales en materia laboral, **la condición o estatus migratorio irregular, no es una excusa o pretexto para permitir que los patrones puedan restringir o privar al trabajador de sus derechos laborales y, consecuentemente, las autoridades deben proteger los derechos de estas personas extranjeras y actuar en consecuencia.**

89. Esta cuestión no es extraña a la Ley de Migración. Ello, pues, por una parte, en su precepto 6 se establece lo siguiente:

"El Estado mexicano **garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados**



y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, **con independencia de su situación migratoria.**"

90. Y por otra, porque en su artículo 2 establece los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado Mexicano, entre los cuales se encuentra el denominado:

"Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, en tanto que los extranjeros con arraigo o vínculos ... laborales ... **en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país**, aun cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables."

91. Como se aprecia de lo anterior, por más que pueda estimarse que el artículo 27 impugnando pretenda constituirse como un mecanismo de protección de los derechos de las personas migrantes, lo cierto es que al condicionar las medidas o acciones que debe tomar la autoridad laboral para respetar, proteger y promover el derecho al trabajo de las personas migrantes, **a que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, la norma acaba por restringir o modular el ejercicio de este derecho, atento a la condición o estatus migratorio de la persona extranjera; cuestión que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.**

92. Peor aún, no sólo se entromete en esta competencia exclusiva del Congreso, sino que al hacerlo, **el legislador local estableció restricciones o limitaciones a los derechos laborales de las personas migrantes, que no se comportan con el andamiaje normativo de la Ley de Migración**, respecto a la posibilidad de que las personas extranjeras puedan realizar actividades remuneradas en el Estado Mexicano.

93. De ahí que se reitera que **la facultad de las entidades federativas para establecer mecanismos de protección de los derechos de las personas migrantes, no comprende a su vez la diversa atribución de establecer limitaciones o restricciones a los derechos de tales personas, atento a la con-**



dición o estatus migratorio que detenten, ya que esta última es de competencia exclusiva de la Federación, al relacionarse con la política de emigración e inmigración del Estado Mexicano. Consecuentemente, debe declararse **la invalidez** del precepto 27 impugnado en la parte que establece "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria".

94. Finalmente, esta Corte Constitucional estima que debe **invalidarse** el precepto 36 combatido que señala:

"Artículo 36. Cualquier autoridad estatal y municipal **que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el Registro**, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción.

"El Registro deberá contener una base estadística y referencial que servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones. Dicho Registro se alimentará tanto de fuentes propias como de toda información disponible de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras."

95. Respecto a esta norma, debe tenerse en cuenta que **el registro** al cual alude se encuentra contemplado en el diverso artículo 35 que le precede, el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 35. El Registro Estatal de Migrantes estará a cargo de la Subsecretaría, **será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen** y en general, de todos aquellos datos que pudieren facilitar su ubicación o la de sus familiares con el objeto de facilitar la reunificación familiar.

"En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."



96. Como se aprecia, **el legislador local decidió implementar un registro estatal de migrantes en el cual se contendrán diversos datos personales de tales personas.** Asimismo, se ordenó que cualquier autoridad estatal y municipal *que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el registro.* El referido registro servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios, con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones.

97. A juicio de esta Corte Constitucional, tal registro de personas migrantes –con independencia a su carácter voluntario– **constituye una clara intromisión en la facultad del Congreso prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.** Ello, pues si bien, como se ha razonado, las entidades federativas pueden emitir leyes que busquen proteger los derechos de los migrantes, lo cierto es que tales mecanismos de protección no pueden pretextarse para interferir o asumir la política en materia migratoria que corresponde exclusivamente a la Federación.

98. Es aquí donde cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Migración, el cual establece:

"Artículo 63. El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

"Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio."

99. Como se advierte de lo anterior, el legislador federal, en uso de su facultad de dictar leyes en materia de emigración e inmigración, determinó **la creación de un Registro Nacional de Extranjeros,** integrado por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de *estancia de residente temporal o de residente permanente.*



100. Luego, es evidente que **la creación de un diverso registro de migrantes por parte del legislador local**, que además resultaría aplicable a cualquier persona migrante –y no sólo a quienes cuenten con la estancia de residente temporal o de residente permanente, como lo establece la Ley de Migración–, **transgrede la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración**. Estimar lo contrario, implicaría permitir una doble regulación en materia de migración, lo cual es incompatible con el artículo 73, fracción XVI, constitucional; además de que posibilitaría una duplicidad de funciones entre la autoridad federal y estatal, con el riesgo de entrar en contradicción y conflicto, generando inseguridad jurídica, que lejos de proteger a los migrantes les irrogaría un perjuicio.

101. En efecto, es importante recordar que en materia de emigración e inmigración no existe una facultad concurrente, sino que se trata de una facultad expresa a favor de la Federación y, por ende, **no resulta dable a las entidades federativas inmiscuirse en los sistemas, registros o, en general, instituciones jurídicas que fueron establecidas por el Congreso de la Unión, para el control, regulación y atención de la política migratoria del Estado Mexicano**. Mucho menos es permisible que los Congresos Locales puedan establecer sistemas o mecanismos de control de las personas migrantes, que resulten paralelos o autónomos a los ya establecidos por la Ley de Migración.

102. Por lo anterior, esta Corte Constitucional estima que **no resulta dable que las entidades federativas establezcan la creación de registros locales de personas migrantes. La recopilación de información de personas migrantes, por razón de su condición o estatus de extranjería, es una actividad que debe encontrarse reservada a las autoridades migratorias y, sobre todo, constituyen datos que deben ser operados, supervisados, actualizados, sistematizados y protegidos dentro del referido registro nacional y su marco regulatorio**.

103. El hecho de que **el registro local impugnado sea "voluntario" es insuficiente para conceder a las autoridades locales la facultad para crear este tipo de bases de datos, con información personal de las personas migrantes y que, precisamente, se solicita por su condición de extranjería**. Este tipo de registros de personas migrantes en forma alguna pueden considerarse como un



mecanismo de protección de las personas migrantes, por el contrario, *constituyen aspectos inherentes a la política migratoria que, precisamente, corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión.*

104. De ahí que debe declararse **la invalidez del precepto 36 impugnado, en su totalidad, misma que deberá extenderse** al resto de las disposiciones de la ley combatida que hagan alusión al referido registro estatal, en los términos que serán precisados en el considerando VII de la presente ejecutoria.

105. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal Constitucional no es omiso en advertir que **por lo que hace al caso concreto de infancias migrantes**, el Congreso de la Unión *sí estableció un esquema de coordinación de base de datos entre la federación y las entidades federativas.* Sin embargo, es evidente que **el registro local impugnado no atañe a este supuesto especial de protección de la niñez migrante.**

106. En efecto, la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su Capítulo Décimo Noveno, se encarga de establecer diversos *mecanismos de protección* de las "**Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes**". Entre estas bases y principios de tutela de las infancias migrantes, se encuentra lo dispuesto en los preceptos 99 y 100:

"Artículo 99. El Sistema Nacional DIF deberá diseñar y administrar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros, y compartirlo con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia.

"Los Sistemas de las Entidades enviarán al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere a fin de que se incorpore en las bases de datos a que se refiere el párrafo anterior.



"El Instituto Nacional de Migración y en su caso la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberán proporcionar la información y colaborar con el Sistema Nacional DIF para los efectos de este artículo."

"Artículo 100. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Sistema Nacional DIF, **deberá resguardar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes**, incluyendo entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica."

107. Como se aprecia de lo anterior, por lo que hace al caso concreto de infancias migrantes, existe un débito para el Sistema Nacional DIF de diseñar y administrar *las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados*. Siendo que los **"Sistemas de las Entidades [es decir, los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa] enviarán al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere a fin de que se incorpore en las bases de datos"**.

108. Sin embargo, esta Corte Constitucional estima que el Registro Estatal de Migrantes, previsto en el artículo 36 combatido, **no atañe al citado esquema de intercambio de información para efectos de las bases de datos de infancias migrantes, por tres razones fundamentales**. Primero, porque de la simple intelección de los artículos 35 y 36 de la Ley impugnada, se advierte que el referido registro **no atañe exclusivamente a las infancias, por el contrario, hace alusión genérica a los "migrantes"**; lo cual implica que resulta aplicable tanto a adultos, como para menores de edad, por igual.

109. Segundo, porque las bases de datos a que hace referencia la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, **es creada y administrada por el Sistema Nacional DIF**. Siendo que los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa, se limitan a remitir al Sistema Nacional DIF, la información que tengan sobre infancias migrantes no acompañadas a efecto de que sean incorporadas a tales bases de datos.

110. Siendo que contrario a tal esquema participativo, **el Registro Estatal de Migrantes combatido, ni siquiera hace referencia al Sistema para el Desarrollo**



Integral de la Familia de Baja California, ni alude a la Ley General referida.

Es decir, pretende constituirse en un registro de migrantes *que resulta ajeno o autónomo a la citada base de datos de infancias migrantes no acompañadas, a la cual se refieren los preceptos 99 y 100 de la citada ley general*. Tan es así, que como se ha delimitado, no acota su aplicación a niñas, niños y adolescentes, sino que pretende recopilar información de los "migrantes".

111. En tercer lugar, porque el Congreso demandado ya se ocupó de regular este intercambio de información tratándose de infancias migrantes, lo cual se encuentra regulado en **la diversa Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California**, cuyos preceptos 88 y 89 señalan:

"Artículo 88. En caso de que el Sistema [para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California] o los Sistemas Municipales identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial.

"El Sistema, **en coordinación con las instituciones competentes, deberá identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional**, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial."

"Artículo 89. El Sistema [para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California] enviará al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia **la información a que se refiere el artículo anterior en el momento en que se genere para que se incorpore en la base de datos señalada en el artículo 99 de la Ley General.**"

112. Como se aprecia, el deber del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, de remitir al Sistema Nacional DIF la información de infancias migrantes con las que cuente, para efectos de la base de datos prevista en la Ley General en la materia, ya se encuentra acotado y regulado en los



preceptos citados de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

113. De tal suerte que el diverso **Registro Estatal de Migrantes, previsto en el artículo 36 impugnado, constituye una cuestión totalmente ajena o autónoma a estos débitos de cooperación informativa en materia de infancias migrantes.** Cuestión que corrobora la inconstitucionalidad de la creación y operación de tal registro de migrantes por parte del Congreso demandado, al pretender regular una cuestión de competencia exclusiva de las autoridades migratorias.

114. Atento a lo expuesto en el presente subapartado de esta sentencia, al haberse declarado **la invalidez** de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, en su porción normativa "**residentes temporales o permanentes**", 27 en su porción normativa "**que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria**" y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, resulta innecesario ocuparse del resto de los argumentos planteados por la Comisión accionante contra estos preceptos.

115. Así lo establece la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁶

116. **VI.1.2.2. Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.** Preciado lo anterior, este tribunal considera que el resto de los preceptos impugnados no violan la facultad que tiene la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Dichos artículos establecen lo siguiente:

"Artículo 8. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos **podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las Autoridades Migratorias, a fin de coadyuvar con las mismas,** en las siguientes acciones:

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, página 863. Novena Época. Registro digital: 181398.



"...

"II. Brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

"III. Atención a las personas migrantes que son víctimas del delito, así como la prevención, persecución y su combate."

"Artículo 11. La Fiscalía General del Estado podrá determinar la **creación de agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes.**"

"Artículo 37. Además de lo estipulado en el capítulo vigésimo del título segundo de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, observando en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia, **corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en materia de protección de derechos de las personas migrantes:**

"...

"I. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio, mientras tanto no cumplan la mayoría de edad o no cuenten en el momento con persona alguna que ejerza sobre los mismos patria potestad, custodia, tutoría o cualquier otro tipo de representación legal, elaborando un plan de restitución de derechos que presentará ante el Instituto de Migración para ser considerado en la resolución del procedimiento administrativo;

"...

"III. Procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados, y solicitar al



Instituto Nacional de Migración la reunificación familiar de niñas, niños y extranjeros, siempre y cuando esta sea acorde a su interés superior. De no proceder la reunificación familiar, se deberán buscar otras alternativas, que garanticen sus derechos y su bienestar;

"...

"V. Otorgar cuidado alternativo o acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración al Sistema para el Desarrollo Integral de la familia de Baja California, por conducto de la Procuraduría de Protección.

"...

"VII. En caso de que, la vida, seguridad y/o libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentren en peligro a causa de persecución o amenazas a la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos entre otros, así como en el presunto sometimiento a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, así lo asentara en el Plan de Restitución de Derechos adoptado, informando de manera inmediata al Instituto de Migración dicha condición para el otorgamiento del asilo político, al reconocimiento de la condición de refugiado o la necesidad de solicitar la protección internacional, y contactando a la representación consular correspondiente, y ..."

"Artículo 39. Las autoridades estatales y municipales **tendrán la obligación de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos**, respetando su derecho a decidir declarar o denunciar hechos presuntamente constitutivos de delito ante las autoridades judiciales o ministeriales.

"Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, **las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los**



hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente."

117. Del análisis que se realiza de los citados preceptos normativos, se advierte que **el legislador local se limitó a establecer una serie de mecanismos de protección para las personas migrantes** –sin interferir en las facultades de la federación para regular aspectos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, ni en las atribuciones de la Federación para establecer políticas sobre estas cuestiones–.

118. En efecto, el precepto 8, en sus fracciones II y III, se limita a reconocer que las autoridades locales *podrán celebrar convenios de colaboración con las autoridades migratorias para brindar atención adecuada a personas migrantes: (I) que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad* –interseccional no sólo por esa condición de extranjería, sino por otros factores de riesgo –como son, entre otras, infancias no acompañadas, mujeres, víctimas de delitos, personas con discapacidad y adultos mayores y (II) a personas migrantes en tanto víctimas de delitos, así como tomar medidas tendentes a prevenir y combatir los mismos.

119. Luego, no se advierte que la norma en estudio, **al limitarse a reconocer la vulnerabilidad de las personas migrantes y establecer deberes reforzados para las autoridades locales tendientes a proteger a este grupo, pueda traducirse en una invasión a las facultades de la Federación**, respecto a la regulación de la condición o estatus migratorio de las personas, ni que interfiera con las políticas públicas, instituciones o sistemas establecidos en la Ley de Migración. De ahí que al respetarse tal ámbito competencial, se concluye que no resulta violatoria del precepto 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República.

120. Por su parte, el precepto 11 se reduce a establecer la potestad de la Fiscalía Local *de crear agencias ministeriales especializadas en delitos cometidos contra personas migrantes*. Esta **creación de órganos especializados para la atención de personas migrantes que hayan sido víctimas de algún delito del**



fuero local, en forma alguna se estima lesiva de la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración—evidentemente no incide en su estatus migratorio ni interfiere con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración—. De ahí que tampoco vulnere la facultad de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

121. Finalmente, resta señalar que tampoco se advierte que los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, invadan la competencia del Congreso de la Unión en materia de emigración e inmigración.

122. En principio, porque *el primer párrafo* del precepto 39 **se limita a establecer el débito de las autoridades locales de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos**. Es decir, este mandato **no es sino un mecanismo de protección de dichas personas**, con el cual, evidentemente, no se está legislando sobre la condición o situación jurídica de la persona migrante ni afectando la política migratoria que corresponde delimitar a la Federación en materia migratoria.

123. En segundo lugar, porque tanto el artículo 37, fracciones I, III, V y VII, como el segundo párrafo del precepto 39 **establecen una serie de medidas que debe realizar el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, así como las autoridades estatales y municipales, en materia de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes**.

124. Evidentemente, **se trata del establecimiento de mecanismos de protección para las niñas, niños y adolescentes migrantes**, sin que se aprecie que con tales disposiciones se interfiera en las facultades de la Federación para regular aspectos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, ni en las atribuciones de la Federación para establecer políticas sobre estas cuestiones.



125. Por último, no se advierte que en el establecimiento de tales mecanismos de protección de las personas migrantes, el Congreso Local esté delimitando, modulando o restringiendo los derechos de tales personas, pues como se ha razonado, el legislador simplemente se limitó a reconocer ciertos mecanismos de protección y al respecto precisó una serie de obligaciones para las autoridades locales competentes, sin condicionarlos a un determinado estatus o condición migratoria que detenten las personas extranjeras.

126. En virtud de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que los artículos 8, fracciones II y III; 11; 37, fracciones I, III, V y VII; y 39 **no colisionan con el precepto 73, fracción XVI, Constitucional**. De ahí que lo procedente es, en los siguientes apartados de la presente ejecutoria, examinar estos preceptos normativos a la luz del resto de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante.

127. **VI.2. Deber de las entidades federativas de apegarse a los mecanismos de protección establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.** En parte de su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante aduce que los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgreden los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, toda vez que pretenden *normar un procedimiento ya previsto en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, aunado a que lo regulan de forma deficiente*, pues no plasman con claridad la intervención y potestades que a su favor ostenta la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y en su defecto, se privilegia la actuación del Instituto Nacional de Migración.

128. A juicio de esta Corte Constitucional resulta **infundado** el concepto de invalidez expuesto y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno, en principio, tener en cuenta que la afectación competencial alegada en el presente apartado de la ejecutoria, se encuentra inmersa en el esquema de las llamadas *facultades concurrentes*, de ahí que se procede a plantear el parámetro que este Tribunal ha establecido tratándose de este tipo de competencias constituciona-



les y, posteriormente, se determinará si los preceptos impugnados resultan contrarios a los principios y bases previstos en la referida ley general.

129. **VI.2.1. Particularidades del sistema de competencias concurrentes constitucionales.** La complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, *lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.*

130. Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas *se convierten en móviles y flexibles* y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, *requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.*

131. Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

132. En consonancia con lo expuesto, el Constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Tribunal así lo ha reconocido,¹⁷ las llamadas *facultades*

¹⁷ Al respecto puede citarse la tesis "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción



concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

133. Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, *pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad*. Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, con relación a una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".

134. Estas *leyes generales o marco*, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, *dejando la función de reparto en el Congreso Federal*.¹⁸

XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general". Jurisprudencia P./J. 142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, con número de registro digital: 187982.

¹⁸ Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusula



135. Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, *la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.*

136. Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.¹⁹

137. Al respecto, es oportuno señalar que en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben

las constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5., con número de registro digital: 172739.

¹⁹ Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, con número de registro digital: 172667).



ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

138. En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales *que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar*, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

139. Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, entidades federativas y Municipios, implica que a través de una ley general se puede:

I. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y

II. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

140. Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, *se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, actúen en ese ámbito*, correspondiendo al Congreso Federal *determinar la forma y los términos de su participación*.

141. Por ende, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas *se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia*.



142. **VI.2.2. Análisis del marco de competencias concurrentes en materia de los derechos de la niñez.** Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que, conforme a lo establecido en la fracción XXIX-P del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de:

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

143. Fue en uso de esta facultad constitucional que el Poder Legislativo Federal emitió la **Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, publicada en el Diario Oficial el cuatro de diciembre de dos mil catorce.

144. En el dictamen que presentaron las Comisiones Unidas²⁰ del Senado de la República, como Cámara de Origen, por el que se *expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, se precisó que:

"Requerimos **de una base mínima e integral respecto al reconocimiento y cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en todo el país.** En ese sentido, es necesario que la legislación **funja como un parámetro, cuyo espíritu es, en el fondo normativo y orientador para establecer una referencia en la cual el Estado mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno, legisle, diseñe, implemente, ejecute y evalúe acciones y políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes a partir de una legislación garantista** que les reconozca como personas titulares de derechos."

²⁰ De los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; de Atención a Grupos Vulnerables; para la Igualdad de Género; de Educación; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Familia y Desarrollo Humano.



145. En ese mismo dictamen, respecto a la naturaleza y los alcances de tal ley general, se precisó la importancia de que, dentro de los objetos de la ley se adicionara:

"La obligación de establecer **los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación** entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal."

146. Asimismo, en *la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, signada por las diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, se consideró que, "**para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán la obligación, en el ámbito de sus respectivas competencias, de realizar acciones y tomar medidas de conformidad con los principios que rigen a la Ley**".

147. Como se aprecia, uno de los objetos primordiales de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, *consiste en establecer los principios orientadores y bases conforme a los cuales, los tres órdenes de gobierno deberán respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de la niñez*. Tales finalidades normativas quedaron plasmadas en los artículos 1 y 3 de la ley general, que en su redacción vigente prevén lo siguiente:

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

"**I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, con capacidad de goce de los mismos**, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



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

"III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

"IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos; y,

"V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración."

"Artículo 3. La Federación, **las entidades federativas,** los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes,** así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.

"Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes."

148. Como se advierte de lo anterior, la referida ley general establece los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de



derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y la Ciudad de México. Lo relevante es tener en cuenta **que estos derechos constituyen un piso mínimo que debe ser tutelado por los tres órdenes de gobierno.**

149. Luego, esta Corte Constitucional considera que **la referida ley general no tiene un propósito exhaustivo o limitativo por lo que hace a los derechos de la niñez** –así como a las obligaciones que de ellos se derivan para las autoridades de nuestro país–, **sino que más bien tiene como finalidad precisar las obligaciones mínimas y principios orientadores que deben regir la actuación de los tres órdenes de gobierno**, a fin de cumplir con los débitos que ha contraído el Estado Mexicano en la materia.

150. Una vez precisado lo anterior, **por lo que hace al caso concreto de protección de las infancias migrantes** –que constituye la materia específica de esta acción de inconstitucionalidad–, debe tenerse en cuenta que **el legislador federal determinó la necesidad de establecer un capitulado específico en dicha ley general que atendiera a este grupo particularmente vulnerable.** Ello, pues:

"Es preciso que la ley de manera clara **reconozca la obligación de las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno de garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados, no acompañados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.**

"...

"Con estas modificaciones se amplía el espectro protector de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, **estableciendo obligaciones específicas para todas las autoridades que tengan contacto con éstos cuando se encuentren en situación de migración.** De esta forma, **en los procedimientos que prevén las disposiciones jurídicas en materia migratoria, las autoridades**



competentes para su desahogo deberán observar los derechos incorporados en este capítulo."²¹

151. Estos débitos, en materia de protección de los derechos de las infancias migrantes, fueron detallados en el capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que establece lo siguiente:

"Capítulo Décimo Noveno "Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes

"Artículo 89. El presente Capítulo **se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes**, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

"Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

"En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades, según corresponda, deberá brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"El principio del interés superior de la niñez será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes, en el que se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso."

²¹ Dictamen que presentaron las Comisiones Unidas de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; de Atención a Grupos Vulnerables; para la Igualdad de Género; de Educación; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Familia y Desarrollo Humano –del Senado de la República, como Cámara de Origen–, por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.



"Artículo 90. Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia."

"Artículo 91. Las autoridades competentes, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad."

"Artículo 92. Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes son las siguientes:

"I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;

"II. El derecho a ser informado de sus derechos;

"III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado;

"IV. El derecho de la niña, niño y adolescente a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales;

"V. El derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;

"VI. El acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular;

"VII. El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él;

"VIII. El derecho, en su caso, a la representación en suplencia;



"IX. El derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña, niño y adolescente y esté debidamente fundamentada;

"X. El derecho a recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente, y

"XI. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad."

"Artículo 93. Durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, siempre y cuando ésta no sea contraria al interés superior de la niñez.

"Para resolver sobre la reunificación familiar se deberá tomar en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes migrantes, así como todos los elementos que resulten necesarios para tal efecto."

"Artículo 94. Para garantizar la protección integral de los derechos, los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales DIF, habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes.

"Asimismo, acordarán los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a niñas, niños y adolescentes migrantes."

"Artículo 95. Los espacios de alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes, respetarán el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de niñas, niños o adolescentes acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de éstos en aplicación del principio del interés superior de la niñez."

"Artículo 96. Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a



causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes."

"Artículo 97. Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior."

"Artículo 98. En caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración, quien en colaboración con la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, adoptarán medidas de protección especial.

"El Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial."

"Artículo 99. El Sistema Nacional DIF deberá diseñar y administrar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros, y compartirlo con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia.

"Los Sistemas de las Entidades enviarán al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere a fin de que se incorpore en las bases de datos a que se refiere el párrafo anterior.



"El Instituto Nacional de Migración y, en su caso, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberán proporcionar la información y colaborar con el Sistema Nacional DIF para los efectos de este artículo."

"Artículo 100. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Sistema Nacional DIF, deberá resguardar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes, incluyendo entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica.

"Para garantizar de forma prioritaria la asistencia social y protección consular de niñas, niños y adolescentes migrantes que se encuentran en el extranjero en proceso de repatriación, corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de las representaciones consulares, coordinarse con el Instituto Nacional de Migración y con los Sistemas DIF correspondientes."

"Artículo 101. En ningún caso una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular."

152. Como se aprecia, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana. Estableciendo *obligaciones específicas* a ciertas autoridades, como lo son, preponderantemente, el Instituto Nacional de Migración, el Sistema Nacional DIF²² y el sistema de las entidades federativas.²³

²² "Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXVIII. Sistema Nacional DIF: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia."

²³ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:



153. A partir de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Constitucional concluye que contrario a lo aducido por la Comisión accionante, los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados **no resultan contrarios al mecanismo de protección de las infancias migrantes contemplado en el capítulo décimo noveno de la ley general.**

154. Esto es así, pues por una parte, en cuanto hace al segundo párrafo del artículo 39 combatido, se advierte que tal disposición se limita a establecer que "**cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido**".

155. De ahí que no se advierte el establecimiento *de algún procedimiento por parte del legislativo local* que pudiese colisionar con el capítulo décimo noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños o Adolescentes. Se trata, simplemente, de establecer la obligación de las autoridades estatales y municipales de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las infancias migrantes identificadas como víctimas de delitos.

156. Y por otra, porque si bien el precepto 37, fracciones I, III, V y VII, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, *sí establece un procedimiento específico de atención a las infancias migrantes*—mismo que guarda cierta relación con el capítulo décimo noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños o adolescentes—, lo cierto es que la Comisión accionante pierde de vista que en realidad, **las disposiciones combatidas en forma alguna pretenden agotar el cumplimiento de los principios orientadores y bases mínimas establecidas en el capítulo décimo noveno de la ley general.**

157. Ello, ya que el legislador local fue cuidadoso en aclarar que estas disposiciones constituyen, más bien, **débitos de carácter adicionales o com-**

"...

"XXIV. Sistemas de las Entidades: Los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa."



plementarios a los diversos mecanismos de protección ya previstos en la ley local en materia de protección de los derechos de la niñez. En efecto, en el primer párrafo del artículo 37 se precisa:

"Además de lo estipulado en el capítulo vigésimo del título segundo de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California ... corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en materia de protección de derechos de las personas migrantes ..."

158. Como se aprecia de lo anterior, el legislador local *hizo alusión expresa a la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California* para dejar en claro que las obligaciones impuestas al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en virtud del precepto combatido, **son de carácter complementario o adicional a los diversos débitos contemplados en el Capítulo Vigésimo del Título Segundo de tal ley de protección de la niñez.**

159. En esa inteligencia, resulta oportuno atender a la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, la cual, en términos de su artículo 1, fracciones I y VI, tiene como objeto:

"I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **y de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

"...

"VI. Desarrollar las bases generales establecidas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración."



160. En atención a dicho objeto, el legislador local plasmó las siguientes disposiciones *en materia de protección de las infancias migrantes*:

"Capítulo Vigésimo "Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes

"Artículo 83. El presente capítulo **se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes**, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

"Las autoridades del Estado y sus Municipios deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

"Atendiendo a lo previsto en el artículo 89 de la Ley General, en tanto se determina la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema deberá brindar la protección que prevé dicho ordenamiento legal y la presente Ley, así como las demás disposiciones aplicables."

"Artículo 84. El Sistema y los Sistemas Municipales deberán observar (sic) los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.

"El Sistema y los Sistemas Municipales, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad."



"Artículo 85. Para garantizar la protección integral de los derechos, el Sistema y los Sistemas Municipales habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes. Asimismo, acordarán los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a niñas, niños y adolescentes migrantes."

"Artículo 86. Los espacios de alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes respetarán el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de niñas, niños o adolescentes acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de éstos en aplicación del principio del interés superior de la niñez."

"Artículo 87. Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes."

"Artículo 88. En caso de que el Sistema o los Sistemas Municipales identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial.

"El Sistema, en coordinación con las instituciones competentes, deberá identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial."

"Artículo 89. El Sistema enviará al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia la información a que se refiere el artículo anterior en el momento



en que se genere para que se incorpore en la base de datos señalada en el artículo 99 de la ley general."

"Artículo 90. En ningún caso una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, pre configurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular."

161. Como se aprecia de lo anterior, es la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, y *no así los preceptos 37 y 39 impugnados*, la que se encarga de proveer el marco normativo para atender a los principios y bases mínimas establecidas en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

162. Luego, **los artículos 37 y 39 impugnados deben entenderse como débitos complementarios o adicionales a los ya establecidos en la citada legislación local de protección de los derechos de la niñez**. Sin que se advierta que con tales disposiciones el Congreso Local *esté irrumpiendo, inobservando o contrariando lo previsto en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* y, por ende, haciendo un uso indebido de sus facultades concurrentes en la materia.

163. Es así por dos razones sustanciales. La primera, porque si bien en un primer momento podría considerarse deseable u oportuno que los mecanismos de protección de los derechos de las infancias migrantes, *se previeran exclusivamente en la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California* –en tanto es el ordenamiento legal que pretende atender a la Ley General en la materia–, lo cierto es que **este tribunal no advierte que adicionalmente a los mecanismos de protección contenidos en esta normativa especial de los derechos de la niñez, exista alguna imposibilidad constitucional para que el Congreso demandado pueda prever débitos de protección de los derechos de las infancias en algún otro u otros ordenamientos locales**.

164. Por el contrario, a juicio de esta Corte, no sólo resulta permisible, sino que muchas veces se vuelve necesario que *exista una transversalidad de los*



derechos de la niñez en diversos ordenamientos de las entidades federativas que puedan y deban leerse armónicamente, a fin de lograr maximizar y reforzar las obligaciones que tienen todas las autoridades locales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de la niñez.

165. Es decir, las leyes locales que pretendan dar cumplimiento a los principios y reglas de la ley general en la materia, **constituyen simplemente la base esencial de protección de los derechos de la niñez, pero en forma alguna agotan esta tutela ni impiden que puedan contemplarse, en otros instrumentos legales, mecanismos de protección adicionales, así como las consecuentes disposiciones donde se especifiquen, desarrollen o complementen estos débitos de tutela de los derechos de las infancias** –siempre y cuando, desde luego, estos mecanismos de protección adicionales resulten congruentes y armónicos con los principios y bases previstos en la ley general–.

166. Tan es así, que esa permisibilidad legislativa, *de no agotar la totalidad de los mecanismos de protección de los derechos de las infancias migrantes, en un sólo ordenamiento legal*, está expresamente reconocida en la propia Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ya que en su artículo 90 prevé lo siguiente:

"Artículo 90. Las autoridades competentes deberán observar **los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables**, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia."

167. Como se aprecia, al menos en lo que hace a la materia de protección de los derechos de las infancias migrantes, **la propia Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce la necesidad de remitir a otras normas** –preponderantemente la Ley de Migración– **que establecen otros procedimientos específicos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes.**

168. En ese sentido, resulta congruente y coincidente con tal mecánica legislativa que en el caso concreto, el legislador local, **aunado a los débitos**



impuestos en la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, haya decidido establecer en la ley impugnada obligaciones adicionales para las autoridades competentes que tengan contacto con las infancias migrantes, como lo es, precisamente, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California.

169. La segunda razón por la cual este tribunal considera que no resulta dable invalidar los preceptos impugnados, a la luz de la fracción XXIX-P del artículo 73 constitucional, estriba en que aunado a lo anteriormente razonado, del análisis que se realiza de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, así como 39, **no se advierte que el legislador local, al prever estos débitos adicionales para las autoridades locales, esté contrariando las bases mínimas o principios establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.**

170. Simplemente, se está especificando, por una parte, que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, debe:

I. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio –mientras tanto no cumplan la mayoría de edad o no cuenten con persona alguna que ejerza sobre los mismos patria o cualquier otro tipo de representación legal–;

II. Procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados, y solicitar al Instituto Nacional de Migración la reunificación familiar;

III. Otorgar cuidado alternativo o acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración; y,

IV. En caso de que la vida, seguridad o libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentren en peligro a causa de persecución o amenazas a la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos entre otros, así como en el presunto sometimiento a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así lo asentará en el Plan de Restitución de Derechos.



171. Y, por otra, tratándose de infancias migrantes que fueron víctimas de algún delito, se impone la obligación a las autoridades estatales y municipales de *denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido*, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente.

172. **Ninguna de estas obligaciones resulta contraria o desapegada a las bases y principios de la ley general.** De ahí que, si el legislador local decidió establecer medidas *o débitos adicionales, más específicos, o rigurosos que los previstos en la ley general, por lo que hace a la protección de las infancias migrantes, lejos de violentar tal ley, permite la consecución de su finalidad*, a saber, garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

173. Por todas estas razones, esta Corte concluye que los preceptos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados no resultan contrarios a la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ni tampoco se traducen en un uso indebido de las facultades concurrentes con las que cuentan las entidades federativas para legislar en materia de los derechos de la niñez.

174. **VI.3. Conformidad del artículo 11 impugnado con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que delimiten los delitos federales, así como con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.** La promovente aduce, en otra parte de su segundo concepto de invalidez, que el artículo 11 de la ley cuestionada transgrede el precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Carta Magna, dado que permite a la Fiscalía General del Estado crear agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, sin embargo, *si bien la disposición combatida no refiere de manera expresa los delitos, no delimita si son los correspondientes al fuero común o federal*; el precepto establece como elemento determinante para el tipo penal, la condición de persona migrante, *lo cual infiere que las autoridades locales conozcan de delitos del orden federal*. Asimismo, sostiene que la disposición reclamada es contraria al artículo 21 constitucional, dado que el Congreso Local



legisla *aspectos de la estructura organizacional del Ministerio Público en una ley materia de migración.*

175. A juicio de esta Corte, resulta **infundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, resulta necesario tener en cuenta que el precepto impugnado prevé lo siguiente:

"Artículo 11. La Fiscalía General del Estado podrá determinar la creación de agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes."

176. Del anterior texto normativo **no se advierte que el legislador haya creado algún tipo de facultad especial para que estas fiscalías conozcan de delitos federales.** Es inviable pensar que por el hecho de que el artículo impugnado expresamente no delimite que el Ministerio Público local conocerá de delitos del orden común, *se refiera a los federales y, por ende, resulte inconstitucional.*

177. Sostener lo contrario, llevaría al absurdo de que toda la normativa estatal, expresamente, tuviera que referir y delimitar su competencia "*local*", lo cual, más bien, resulta lógico y auto evidente puesto que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno deriva directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y permea a todo el ordenamiento nacional.

178. Máxime si se tiene en cuenta que los artículos 1, 3 y 6 de la propia Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, *aclaran esta situación al prever lo siguiente:*

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene como objeto coadyuvar con las autoridades federales, **en la protección de los derechos de las personas migrantes que se encuentren en territorio del Estado.**"

"Artículo 3. La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias estatales cuya competencia se refiera a su objeto y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias."



"Artículo 6. Las autoridades y servidores públicos del Estado y Municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para el oportuno y eficaz cumplimiento de la presente ley así como de sus disposiciones reglamentarias."

179. Con base en las anteriores disposiciones normativas, resulta evidente que, cuando el legislador local hace alusión a la atribución de la Fiscalía General del Estado para crear agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, **en forma alguna se está refiriendo a la creación de agencias del orden federal, sino, precisamente, atinentes a delitos del fuero común en los cuales las personas migrantes tengan la calidad de víctimas.**

180. Siendo que tal mecanismo de protección o medidas especiales para las personas migrantes resulta plenamente congruente, pues **es claro que estas personas no sólo pueden ser víctimas de delitos federales, sino también de delitos del fuero común;** de ahí que cobre sentido que en este último supuesto, el Congreso Local haya considerado oportuno contar con agencias especializadas que puedan atender a las personas migrantes, en tanto víctimas de algún delito local –y bajo la concepción que éste es un grupo vulnerable–.

181. A mayor abundamiento, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia.

182. Asimismo, establece que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De donde se sigue que tratándose de seguridad pública, tanto la Federación como los Estados y los Municipios son competentes para emitir las medidas que cumplan los fines de **"salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la genera-**



ción y preservación del orden público y la paz social". Esto es, se trata de una competencia concurrente, como ya lo ha interpretado en numerosas ocasiones este Pleno.

183. Al respecto se cita la tesis P. IX/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1296, Novena Época, registro digital: 167365, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN."

184. Conforme a ello, resulta **infundado** que el artículo 11 reclamado sea contrario al 21 de la Constitución General de la República, **puesto que no invade alguna facultad o ámbito reservado al Ministerio Público Federal, sino que se limita a establecer la creación de una fiscalía especializada para la atención a delitos locales cometidos contra personas migrantes.**

185. Cabe acotar que el artículo reclamado **tampoco dispone que esa fiscalía especializada conocerá de delitos cometidos por migrantes, sino en contra de migrantes.** Esto es importante, pues se trata de una unidad especializada dentro del Ministerio Público local *enfocada a dar una atención especial a las víctimas del delito migrantes derivado de su situación de vulnerabilidad.*

186. Sin que lo anterior implique una invasión a las competencias o a la organización federal, puesto que dicha fiscalía al ser una unidad especializada de la autoridad local únicamente conocerá de los delitos que sean de tal competencia. Inclusive, es de destacarse que análogamente la Fiscalía General de la República cuenta con una Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, la cual **"investiga delitos del orden federal cometidos por y contra personas migrantes en condición de vulnerabilidad"**, lo cual hace patente la facultad de los Ministerios Públicos locales de crear sus propias fiscalías especializadas para conocer de determinados delitos del orden local.

187. Atento a lo hasta aquí expuesto, resulta **infundado** el concepto de invalidez que hace valer la Comisión accionante respecto de la inconstitucionalidad del artículo 11 de la ley impugnada.



188. **VI.4. Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, atento al contenido del artículo 8, fracción II, de la ley impugnada.** La Comisión accionante plantea, en otro apartado de su segundo concepto de invalidez, que el artículo 8, fracción II, en su porción normativa que señala "no acompañados" contraviene el principio de igualdad y no discriminación, en tanto habla de brindar atención adecuada a las personas migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes "no acompañados", entre otros, *excluyendo esos posibles beneficios cuando se encuentren acompañados, sin que existan razones objetivas que justifiquen el trato diferenciado.*

189. A juicio de esta Corte Constitucional resulta **infundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar, toda vez que la accionante parte de una lectura incorrecta del precepto aludido, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 8. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las Autoridades Migratorias, a fin de coadyuvar con las mismas, en las siguientes acciones:

"...

"II. Brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores."

190. Como se desprende de la anterior redacción normativa, el precepto combatido únicamente está haciendo una enunciación *ejemplificativa de aquellos supuestos en donde existe una situación de vulnerabilidad interseccional de las personas migrantes.* Es decir, **la norma es enunciativa no limitativa**, lo que por sí mismo **es suficiente para desestimar una posible afectación a los derechos de igualdad y no discriminación.**

191. En efecto, antes de hacer alusión a los grupos o personas migrantes que *enfrentan situaciones de vulnerabilidad*, el texto normativo emplea la locu-



ción: **"como son"**. Luego, uso conjunto de tales vocablos –como son–, claramente indica que el legislador **no está estableciendo una lista exhaustiva o limitativa de las personas migrantes que deban considerarse en situación de vulnerabilidad acrecentada**, sino que, se insiste, simplemente está dando ciertos ejemplos en que se actualizará esta situación.

192. Luego, si bien el artículo se refiere niños y adolescentes migrantes **"no acompañados"**, ello en forma alguna implica que **no se deba brindar atención a las infancias migrantes que sí estén acompañadas, ni mucho menos que las infancias migrantes únicamente se encontrarán en situación de vulnerabilidad acrecentada cuando no estén acompañadas**.

193. Cabe destacar que, como se ha establecido en anteriores apartados de la presente ejecutoria, los mecanismos de protección de las infancias migrantes, así como las obligaciones establecidas en la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, tendientes a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de la niñez, **en forma alguna agotan la tutela de los derechos de la niñez en dicha entidad federativa**.

194. Ello, **pues estas disposiciones únicamente constituyen obligaciones adicionales o complementarias a las diversas previstas en la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California**; de ahí que ambos ordenamientos legales **no deben examinarse aislada o autónomamente, sino de manera armónica**.

195. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que los preceptos 83 y 84 de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California prevén lo siguiente:

"Artículo 83. El presente capítulo se refiere a las medidas especiales de protección **que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana**.



"Las autoridades del Estado y sus Municipios **deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes** a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

"Atendiendo a lo previsto en el artículo 89 de la ley general, en tanto se determina la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, **el Sistema deberá brindar la protección que prevé dicho ordenamiento legal y la presente Ley, así como las demás disposiciones aplicables.**"

"Artículo 84. El Sistema y los Sistemas Municipales deberán observar (sic) los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.

"El Sistema y los Sistemas Municipales, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente **deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos.** En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad."

196. Como se aprecia de lo anterior, existe una obligación clara para las autoridades locales de brindar atención o adoptar las medidas que sean necesarias para la protección de los derechos de las infancias migrantes, **con independencia de si los menores de edad se encuentran acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros o repatriados en el contexto de movilidad humana.**

197. Luego es evidente que la locución *no acompañados*, prevista en la fracción II del artículo 8 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, **en forma alguna puede interpretarse en el sentido de que sólo se deberá brindar atención a**



las infancias migrantes cuando se encuentren en estos supuestos, ni mucho menos que la condición de no acompañados, sea la única que pueda considerarse como un factor adicional de vulnerabilidad. De ahí que, contrario a lo planteado por la Comisión accionante, no existe vulneración al derecho a la igualdad o a la prohibición de discriminación.

VII. EFECTOS

198. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo primero, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de la sentencia dictada, así como el momento a partir del cual surtirán efectos.

199. Al respecto, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",²⁴ este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar **"todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"** y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

200. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque, al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos –federales, estatales y/o municipales–.

²⁴ Tesis P./J. 84/2007, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777. Registro digital 170879.



201. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos:

I. Consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado–.

II. Se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

III. Se posterguen por un lapso razonable.

IV. O, inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

202. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que las declaratorias de invalidez que se decretaron en el anterior considerando **se traducen en las siguientes para la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California**, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

203. **I. Artículo 21.** De este precepto **deben invalidarse las fracciones II y III**, por las razones establecidas en el anterior considerando de la presente ejecutoria. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

204. Cabe destacar que, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, de la



Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

205. **II. Artículo 23.** Este precepto fue invalidado ya que condiciona el derecho a la preservación de la unidad familiar a que las personas extranjeras cuenten con la condición migratoria de "**residentes temporales o permanentes**".

206. Sin embargo, la supresión de este enunciado normativo **no subsana en su totalidad el vicio de inconstitucionalidad detectado**. Es así pues la Ley de Migración, como se ha expuesto, sí moduló el ejercicio del referido derecho no sólo bajo la condición de que se traten de residentes temporales o permanentes, como lo señala el citado precepto 23, sino que también amplía esa protección tratándose de personas extranjeras que "**pretendan ingresar de forma regular al país o que ... pretendan regularizar su situación migratoria en el país**". Hipótesis que no se encuentra reconocida en el precepto en análisis.

207. Luego, en tanto que no resulta dable a esta Corte incluir o agregar *locuciones o enunciados normativos que no se encuentran contemplados en los preceptos examinados* –ya que ello equivaldría a legislar–, lo procedente es **invalidar en su totalidad el artículo 23**.

208. Así, se precisa que la invalidez decretada respecto al artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California**.

209. **III. Artículo 24.** La invalidez decretada debe acotarse a la porción normativa que señala "**residentes temporales o permanentes**". Ello, pues suprimiendo tal enunciado normativo se subsanaría el vicio de inconstitucionalidad detectado, *ya que el precepto se limitaría a establecer la obligación de las*



autoridades locales de brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las personas migrantes. La redacción quedaría de la manera siguiente:

"Artículo 24. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las y los extranjeros residentes temporales o permanentes en el Estado de Baja California, en los términos de la legislación aplicable."

210. La nueva redacción normativa se traduciría en un simple débito de protección para las personas migrantes, *que coadyuvaría a dar eficacia a los derechos reconocidos en el artículo 9 de la Ley de Migración*; de ahí que no habría colisión con la competencia del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

211. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

212. **IV. Artículo 27.** La invalidez decretada debe entenderse referida a la porción normativa que señala **"que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria"**. Ello, pues suprimiendo esta condicionante respecto a los débitos que se imponen a las autoridades locales en materia de derechos laborales, el resto del texto normativo *se reduciría a reconocer un mecanismo de protección de los derechos de las personas migrantes.*

213. Cuestión que ya no supondría una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. El precepto quedaría redactado de la manera siguiente:

"Artículo 27. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas migrantes que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones:



"I. Prohibir cualquier tipo de discriminación por motivo de su condición migratoria, origen étnico o nacional en la selección, contratación, remuneración, tipo de empleo, reinserción, continuidad, capacitación, liquidación laboral, promoción profesional y asegurar condiciones de trabajo accesibles, seguras y saludables;

"II. Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas migrantes atendiendo a su clasificación, en el sector público o privado, que protejan la capacitación, empleo, contratación y derechos sindicales, en su caso;

"III. Elaborar e instrumentar el programa estatal de trabajo y empleo para las personas migrantes, que comprenda la capacitación, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y formación vocacional o profesional;

"IV. Diseñar programas de reinserción laboral de las y los migrantes. certificando sus habilidades y conocimientos, facilitándoles el trámite de los documentos que acrediten su identidad;

"V. Las demás que dispongan otros ordenamientos."

214. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

215. **V. Artículo 36.** Este precepto debe invalidarse **en su totalidad**, al pretender establecer un registro estatal de personas extranjeras, lo cual incide en la competencia exclusiva del Congreso de la Unión de establecer la política migratoria –dentro de la cual ya se contempló un Registro Nacional de Extranjeros–.

216. Esta invalidez **debe extenderse** al resto de los preceptos jurídicos de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California **que hagan alusión al referido registro**



de extranjeros. En ese sentido, debe declararse **la invalidez por extensión** de los siguientes artículos: **(I)** 5, fracción VIII,²⁵ en su totalidad; **(II)** 32, fracciones XIII y XVI,²⁶ en su totalidad; y **(III)** 35²⁷ en su totalidad.

217. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, se reitera que la declaratoria de invalidez de los preceptos referidos, ya directa, ya por extensión, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

VIII. DECISIÓN

218. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expe-

²⁵ "Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"VIII. Registro: El Registro Estatal de Migrantes."

²⁶ "Artículo 32. A la Subsecretaría, corresponde la atención de los siguientes asuntos:

"...

"XIII. Promover la inscripción voluntaria de migrantes en el Registro Estatal de Personas Migrantes.

"...

"XVI. Operar y mantener actualizado el registro estatal de personas migrantes con apego a lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."

²⁷ "Artículo 35. El Registro Estatal de Migrantes estará a cargo de la Subsecretaría, será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, de todos aquellos datos que pudieren facilitar su ubicación o la de sus familiares con el objeto de facilitar la reunificación familiar. "En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."



didada mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidéz** de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, párrafo primero, en su porción normativa "residentes temporales o permanentes", 27, acápite, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la **invalidéz, por extensión**, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en términos del apartado VIII de esta ejecutoria.

SEXTO.—Las declaratorias de invalidez surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, tal como se precisa en el apartado VIII de esta sentencia.

SÉPTIMO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1., en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose



de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.1.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2., en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracciones II y III, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California,.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto



del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2., en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracciones I, III, V y VII, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "con la presentación de la niña, niño o adolescente", Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "con la presentación de la niña, niño o adolescente", Laynez Potisek en suplencia de la queja y salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "con la presentación de la niña, niño o adolescente" y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2., en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones alusivas al marco de competencias concurrentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2.2., consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracciones I, III, V y VII, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones alusivas al sistema de competencias, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "con la presentación de la niña, niño o adolescente", Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "con la presentación de la niña, niño o adolescente", Laynez Potisek salvo su



párrafo segundo, en su porción normativa "con la presentación de la niña, niño o adolescente" y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2.2., consistente en reconocer la validez del artículo 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3., consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4., consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados", de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1., en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción II, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1., en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1., en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron por la invalidez únicamente de su porción normativa "residentes temporales o permanentes".

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del artículo 24, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1., en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 24, párrafo primero, en su porción normativa "residentes temporales o permanentes", de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1., en su parte cuarta,



consistente en declarar la invalidez del artículo 27, acápite, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte quinta, consistente en declarar la invalidez del artículo 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por la invalidez adicional de la totalidad de los artículos 24 y 27, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo 203, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de



la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutiveo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, y 110/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466 y 67, Tomo I, junio de 2019, página 291, con números de registro digital: 29425 y 28746, respectivamente.

El Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito citado en esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo IV, febrero de 2023, página 3837, con número de registro digital: 5842.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 2 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 12, FRACCIONES I Y XX, DE LA LEY DE ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE DEBE SOBRESEERSE EN AQUÉLLA.

VII. ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

VIII. JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.



IX. DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.

X. VIOLACIONES A DERECHOS DE LA MUJER. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN COLMAR LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN DEL DAÑO CUANDO AQUÉLLAS SE ACTUALICEN.

XI. DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.

XII. ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. DESESTIMACIÓN POR NO ALCANZAR LA VOTACIÓN CALIFICADA RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN VII, 42, FRACCIÓN III, 60, PÁRRAFO SEGUNDO, 66, PÁRRAFO TERCERO, 69 TER, 69 QUÁTER, 71 QUÁTER, PÁRRAFO SEGUNDO, 75, ÚLTIMO PÁRRAFO, 86, PÁRRAFO SEGUNDO, 96, 178 BIS Y 181 TER, ÚLTIMO PÁRRAFO, TODOS DEL CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL; 5, FRACCIÓN II, 14 TER, 25, FRACCIONES I, III Y V, 26, FRACCIÓN I, 55, FRACCIÓN I, 59, FRACCIÓN I, 60 BIS, FRACCIONES I, II, III, IV, Y VI, 79, 80, 81, 82 Y 83 DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO; 7, PÁRRAFO SEGUNDO, 44, PENÚLTIMO PÁRRAFO, 46, ÚLTIMO PÁRRAFO, 69, PRIMER PÁRRAFO, Y 81 DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

XIII. ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE REGULAN LAS MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA PENAL RELATIVAS A MEDIDAS U ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN FAVOR DE NIÑAS O MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA, ASÍ COMO DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS EN SITUACIÓN DE RIESGO, NO VIOLAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA NI EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD AL APLICARSE DE MANERA SUPLETORIA AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.



XIV. ACCESO A LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN REGULADAS EN LA LEY RELATIVA PUEDEN SER APLICADAS POR LA AUTORIDAD COMPETENTE EN TODOS LOS CASOS QUE ADVIERTA LA EXISTENCIA DE UNA SITUACIÓN DE VIOLENCIA EN CONTRA DE NIÑAS Y MUJERES, SIN QUE SU APLICACIÓN SE LIMITE EXCLUSIVAMENTE A LA MATERIA PENAL (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE ACCESO A LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XV. ACCESO A LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. VALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XI, DE LA LEY RELATIVA AL NO VIOLENTAR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA NI LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LA MATERIA PROCEDIMENTAL PENAL.

XVI. ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. AUN CUANDO EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES REGULA LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN TRATÁNDOSE DE DELITOS CON IMPLICACIONES DE VIOLENCIA DE GÉNERO, ACORDE CON EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE ESE PRECEPTO, LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA APLICA DE MANERA SUPLETORIA A ESE ORDENAMIENTO NACIONAL.

XVII. REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO LE CORRESPONDE LA ELABORACIÓN DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTADÍSTICOS CON EL OBJETO DE FORMULAR ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL Y PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO CON MOTIVO DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN DICHO REGISTRO.

XVIII. REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. TIENE LA NATURALEZA JURÍDICA DE UNA PENA AL CASTIGAR LA PELIGROSIDAD DE QUIEN YA FUE SENTENCIADO POR UN DELITO DE NATURALEZA SEXUAL.



XIX. REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ESTA MEDIDA LEGISLATIVA SÍ INCIDE EN EL ALCANCE O CONTENIDO *PRIMA FACIE* DE LOS DERECHOS DEL SENTENCIADO A LA REINSERCIÓN SOCIAL, COMO FINALIDAD DE LA PENA Y A QUE NO SE LE IMPONGAN PENAS EXCESIVAS, INUSITADAS O DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.

XX. REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. RESULTA SER UNA PENA INUSITADA, EN LA MEDIDA EN QUE NO CORRESPONDE A LOS FINES QUE PERSIGUE EL NUEVO PARADIGMA PENAL TRATÁNDOSE DE IMPOSICIÓN DE PENAS.

XXI. REGISTRO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ESTA MEDIDA LEGISLATIVA CUMPLE CON LA PRIMERA GRADA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD, YA QUE PERSIGUE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA, CONSISTENTE EN GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE SANO Y AL DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

XXII. REGISTRO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ESTA MEDIDA LEGISLATIVA CUMPLE CON LA SEGUNDA GRADA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD CONSISTENTE EN LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA, YA QUE CONTRIBUYE PARA QUE LAS AUTORIDADES, LA SOCIEDAD EN GENERAL Y, PARTICULARMENTE, LAS MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, TENGAN LA OPORTUNIDAD DE IDENTIFICAR A LAS PERSONAS SENTENCIADAS POR DELITOS DE NATURALEZA SEXUAL QUE SE ENCUENTRAN REGISTRADAS, A FIN DE ESTAR EN CONDICIONES DE TOMAR LAS MEDIDAS DE CONTROL Y PREVENCIÓN QUE ESTIMEN PERTINENTES.

XXIII. REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO. UNA ALTERNATIVA, IGUALMENTE EFECTIVA PARA LOGRAR EL FIN PRETENDIDO POR EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, QUE GENERE UNA MENOR INTERVENCIÓN EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AFECTADOS, ES AQUELLA QUE PERMITA EL REGISTRO Y EL ACCESO RESTRINGIDO DE LA INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS SENTENCIADAS POR DELITOS SEXUALES, ÚNICAMENTE, PARA EFECTOS DE



FACILITAR LA INDAGATORIA CORRESPONDIENTE Y PREVENIR DE LOS DELITOS DE NATURALEZA SEXUAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN VII, 42, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, 60, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE ORDENE EL REGISTRO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES", 66, PÁRRAFO TERCERO, 69 TER, 69 QUÁTER, 71 QUÁTER, PÁRRAFO SEGUNDO, 75, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "ASÍ COMO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES," , 96, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES", 178 BIS Y 181 TER, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS DE ORDENAR EN LA SENTENCIA RESPECTIVA QUE EL SENTENCIADO QUEDE INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL; 5, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", 14 TER, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", 79, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PÚBLICO", "DE CARÁCTER PÚBLICO" Y "EN TÉRMINOS DE LOS ESTABLECIDOS (SIC) EN LOS ARTÍCULOS 69 TER Y 69 QUÁTER DEL CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE", 80, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA INSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, Y", Y "CONSIDERANDO SU INSCRIPCIÓN Y A PARTIR DE MOMENTO ES EFECTIVO EL TÉRMINO DE DIEZ AÑOS COMO MÍNIMO Y MÁXIMO DE 30 QUE SEÑALA LA LEGISLACIÓN PENAL APLICABLE", 81, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", Y FRACCIÓN IV, Y 82, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE ACCESO PÚBLICO, PERO SU CONSULTA SERÁ POR PETICIÓN ESCRITA", DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO; Y 7, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PÚBLICO" Y "QUE PREVÉN LOS ARTÍCULOS 69 TER Y 69 QUÁTER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL", 44, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PÚBLICO", "SEÑALADOS EN LA LEGISLACIÓN PENAL", ASÍ COMO "Y, QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, HAYA DETERMINADO SU INSCRIPCIÓN EN DICHO REGISTRO", 46, PÁRRAFO ÚLTIMO, 69, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INCLUYENDO EL DEBIDO ACCESO A CONSULTAR EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES, EN



SUS DIVERSOS APARTADOS", Y 81, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO" DE LA LEY DE LOS DERECHOS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA NORMA QUE CONTIENE EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29 TER, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR (VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE) CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN VII, 42, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, 60, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE ORDENE EL REGISTRO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES", 66, PÁRRAFO TERCERO, 69 TER, 69 QUÁTER, 71 QUÁTER, PÁRRAFO SEGUNDO, 75, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES,", 96, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES, ", 178 BIS Y 181 TER, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA", ADEMÁS DE ORDENAR EN LA SENTENCIA RESPECTIVA QUE EL SENTENCIADO QUEDE INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL; 5, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", 14 TER, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", 79, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PÚBLICO", "DE CARÁCTER PÚBLICO" Y "EN TÉRMINOS DE LOS ESTABLECIDOS (SIC) EN LOS ARTÍCULOS 69 TER Y 69 QUÁTER DEL CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE", 80, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA INSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, Y", "CONSIDERANDO SU INSCRIPCIÓN Y A PARTIR DE QUÉ MOMENTO ES EFECTIVO EL TÉRMINO DE DIEZ AÑOS COMO MÍNIMO Y MÁXIMO DE 30 QUE SEÑALA LA LEGISLACIÓN PENAL APLICABLE", 81, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", Y FRACCIÓN IV, Y 82, PÁRRAFO PRIMERO,



EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE ACCESO PÚBLICO, PERO SU CONSULTA SERÁ POR PETICIÓN ESCRITA", DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO; Y 7, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PÚBLICO" Y "QUE PREVENÉN LOS ARTÍCULOS 69 TER Y 69 QUÁTER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL", 44, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PÚBLICO", "SEÑALADOS EN LA LEGISLACIÓN PENAL", ASÍ COMO "Y, QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, HAYA DETERMINADO SU INSCRIPCIÓN EN DICHO REGISTRO", 46, PÁRRAFO ÚLTIMO, 69, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INCLUYENDO EL DEBIDO ACCESO A CONSULTAR EL REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS AGRESORAS SEXUALES, EN SUS DIVERSOS APARTADOS", Y 81, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO", DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 187/2020 Y SU ACUMULADA 218/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 20 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veinte de febrero del dos mil veintitrés**.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y normas que impugna.** Por oficio presentado a través del Buzón Judicial de este Alto Tribunal el tres de agosto de dos mil veinte y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**,¹ por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra,



promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"Artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, reformada mediante decreto publicado el veinte de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 63. Las medidas u órdenes de protección en materia penal, se consideran personalísimas e intransferibles y podrán ser: ...

"XI. Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el Juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso.¹ ..."

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que la Comisión Nacional estima violados.** La Comisión Nacional accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7, inciso d), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención Belém do Pará").

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

"ÚNICO. El artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México regula la materia procedimental penal, al establecer medidas de protección para las víctimas de

¹ Páginas 1 y 22 de la versión digitalizada de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contenida en el expediente electrónico de este asunto.



hechos probablemente constitutivos de delitos que impliquen violencia contra las mujeres o niñas, de manera que dicho precepto vulnera el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad y la competencia exclusiva del Congreso Federal para regular la materia referida."

Lo anterior, toda vez que, por mandato de la Constitución Federal, es el Código Nacional de Procedimientos Penales el ordenamiento encargado de establecer las normas que han de observarse durante la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

El derecho a la seguridad jurídica se viola cuando una legislación determina regular cuestiones que no le corresponden y establece una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia, lo cual provoca incertidumbre para la población y los operadores jurídicos.

La disposición impugnada regula una medida de protección que podrá dictar el representante social para salvaguardar a las víctimas del delito, es decir, aborda un supuesto propio de la materia procedimental penal, lo cual, por mandato constitucional es una cuestión que debe regularse en la codificación nacional única correspondiente.

Para sustentar lo anterior se desarrolla el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su transgresión en el caso.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Con base en lo anterior, se exige, paralelamente, la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.



Así, las leyes deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará su actuar dentro del marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

El respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado constitucional democrático de derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Por tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento deben provenir de aquel Poder que conforme a la Constitución Federal está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa, de manera que cuando una autoridad carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se conduce arbitrariamente.

En consecuencia, conforme a nuestro régimen federal, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario, estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho fundamental a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad

El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por



las autoridades de la Federación como por aquellas de los Estados y la Ciudad de México.

Así, es el Congreso de la Unión quien debe expedir la legislación única al respecto, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regularla. En acatamiento a ello se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce.

Dicho Código Nacional contiene un capítulo que detalla las medidas de protección idóneas que puedan aplicar las autoridades cuando se estime que el imputado representa un riesgo contra la seguridad de la víctima u ofendido, en específico su artículo 137, tema que pretende regular la ley que se impugna.

En ese sentido, los Estados han dejado de estar habilitados para legislar en la materia, toda vez que tal como el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido, las normas en materia de procedimientos penales no pueden formar parte de las leyes estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en el Código Nacional, el cual es de observancia en toda la República para todos los delitos, sean de competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

Es decir, las Legislaturas sólo tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, para ejecutar las disposiciones de la legislación única emitida por el Congreso de la Unión para efecto de la implementación de aquélla o para regular temas orgánicos que le estén relacionados.

Así, la disposición combatida, en contraste con lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, prevé supuestos normativos que ya se encuentran regulados en dicho ordenamiento nacional, lo que vulnera el derecho de seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, al generar inseguridad jurídica para modificar el catálogo de medidas de protección durante la investigación de delitos, lo cual es objeto de regulación en materia procedimental penal y, por tanto, son emitidos por una autoridad que no se encuentra habilitada para ello.



No es óbice a lo anterior el hecho de que el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su último párrafo, prevea que en el caso de aplicación de medidas de protección durante la investigación, tratándose de delitos en razón de género, deberá aplicarse de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual contiene diversos artículos que recogen lo relativo a las órdenes de protección para las víctimas de delitos que implican violencia contra las mujeres. Sin embargo, ello no se traduce en una habitación para que los Congresos Locales legislen al respecto, conforme a lo explicado.

Asimismo, el precepto impugnado no admite considerarlo como una disposición que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional en comento, ya que regula cuestiones propias de la materia adjetiva, como el catálogo de medidas de protección para las víctimas de delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Sobre este punto, resulta necesario enfatizar que la totalidad del artículo 63 de la ley que nos ocupa, regula cuestiones que escapan del umbral acotado en el cual pueden legislar las entidades federativas en materia procedimental penal; sin embargo, se impugna solamente la fracción XI, al ser la única que fue objeto de modificación.

Finalmente, en cuanto a los efectos, la Comisión accionante solicita que, en caso de declararse la invalidez, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

4. CUARTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número **187/2020**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

5. QUINTO.—**Demanda presentada por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y normas que impugna.** Por oficio presentado a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el tres de agosto de dos mil veinte y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Corresponden-



cia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México**,² por conducto de su presidenta, Nashieli Ramírez Hernández, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"Artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, 60, párrafo segundo, 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, último párrafo, 86, párrafo segundo, 96, 178 Bis y 181 Ter, último párrafo, del Código Penal del Distrito Federal; reformados y adicionados mediante Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado el 20 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"Artículos 3, fracciones XII y XXV, 5, fracción II, 14 Ter, 15 Bis, fracciones I, III y IV, 25, fracciones I, III y V, 26, fracción I, 55, fracción I, 59, fracción I, 60 Bis, fracciones I, II, III, IV y VI, 79, 80, 81, 82 y 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; reformados y adicionados mediante Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado el 20 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"Artículos 7, párrafo segundo, 44, penúltimo párrafo, 46, último párrafo, 69, primer párrafo y 81 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; reformados y adicionados mediante Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado el 20 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México."

² Páginas 1 y 57 de la versión digitalizada de la demanda presentada por la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México contenida en el expediente electrónico de este asunto.



6. SEXTO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que la Comisión Local estima violados.** La Comisión Local accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 5o., 6o., apartado A, fracción II, 16, párrafo segundo, 18, 22, 23 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 5.3, 5.6, 11.2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10.3, 17.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador").

7. SÉPTIMO.—**Conceptos de invalidez formulados por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.** En su demanda, la citada Comisión Local sostiene que las normas impugnadas, por las que se crea el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México son inconstitucionales, en síntesis, por lo siguiente:

• **Primero. Se violan los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación,** previstos en los artículos 1o. de la Constitución Federal, 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho a la igualdad y no discriminación se traduce en que todas las personas son iguales ante la ley, sin que prevalezca alguna circunstancia personal o social, de manera que, las personas que se encuentren ubicadas en un mismo supuesto deben ser tratadas de forma igual, sin privilegios, favores o discriminación alguna, esto es, permite a las personas acceder a los derechos reconocidos por el orden jurídico mexicano, eliminando desigualdades manifiestas.

Esta noción de igualdad deriva de la unidad de naturaleza del género humano y está íntimamente relacionada con la dignidad de las personas, frente a la que sea incompatible toda situación que otorgue un trato diferenciado a un grupo determinado que se encuentra en la misma situación. El trato será discrimi-



minatorio o desigual en la medida en que esa distinción carezca de una justificación legítima, objetiva y razonable.

El principio de igualdad sirve de criterio elemental para la elaboración, interpretación y aplicación de normas, pues busca evitar que existan disposiciones cuya aplicación implique un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, produzca efectos similares sobre personas que se encuentran en supuestos dispares (desigualdad jurídica).

El derecho humano a la igualdad jurídica dentro del ordenamiento jurídico mexicano se configura en dos grandes facetas: a) la igualdad formal o de derecho y b) la igualdad sustantiva o de hecho.

La primera constituye una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se configura a partir de dos principios: el principio de igualdad ante la ley y el principio de igualdad en la ley.

El primero se traduce en que las normas se apliquen de manera uniforme a todas las personas que se encuentren en los mismos supuestos; mientras que el principio de igualdad en la ley pretende evitar diferencias legislativas para las personas, sin una justificación constitucional o que sean desproporcionadas.

Las violaciones a esta primera faceta son actos discriminatorios, directos cuando la distinción en la aplicación de la norma está explícitamente prohibida o no tiene justificación constitucional, e indirecto cuando la norma aparenta ser neutra pero su aplicación da como resultado una exclusión desproporcionada de un grupo social, sin justificación alguna.

La segunda faceta pretende alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos por igual, lo que conllevaría remover o disminuir obstáculos que impidan a ciertos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, gozar y ejercer sus derechos. Las violaciones a esta faceta pueden ser por omisión legislativa, una desproporcionada aplicación de la ley o un efecto adverso y desproporcional de la norma en contra de un grupo social.



De conformidad con lo expuesto, el derecho a la igualdad se encuentra íntimamente ligado al de no discriminación.

Al amparo de los derechos humanos, discriminar constituye un trato diferenciado de inferioridad, exclusión y/o estigmatización, a una persona o sector poblacional, por su género, raza, sexo, etnia, religión, ideología política, lengua, ubicación geográfica, filiación, discapacidad, estatus migratorio, entre otros; es decir, privar el ejercicio de este derecho a una persona o grupo de personas.

Asimismo, el derecho a la no discriminación tiene tres dimensiones, por un lado, es un derecho para las personas; es una obligación para los Estados, respetarlo y promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y constituye una prohibición discriminar u otorgar trato desigual a las personas que se encuentren en una misma situación jurídica.

Precisado lo anterior, el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, creado mediante el decreto impugnado, constituye un acto legislativo que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, y no es claro que sea una medida proporcional para garantizar los fines constitucionales que busca proteger: los derechos de acceso a la justicia y además de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Por el contrario, al ser un registro que contendrá datos personales que hará públicamente identificable y ubicable a la persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual, estigmatiza a ésta y también a sus familiares, generando condiciones para que sean víctimas de discriminación.

El sistema penitenciario mexicano cuenta ya con un mecanismo administrativo que registra la información que se pretende detente el Registro Público impugnado con naturaleza diversa, establecido en la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, y que por el tipo de información que se recaba se pueden realizar estudios para la elaboración e implementación de políticas públicas de prevención y protección de las víctimas y potenciales víctimas de delitos sexuales.

Y si bien, el registro actual del sistema penitenciario mexicano es respecto de todos los delitos y no específicamente de personas agresoras sexuales, lo



cierto es que uno de los datos que deben registrarse es precisamente el delito, por lo que es posible identificar a las personas agresoras sexuales sentenciadas, de aquellas que lo fueron por delitos sexuales.

En ese orden de ideas, el legislador no justifica por qué la necesidad de la medida creada ni por qué sólo para este grupo de personas sentenciadas por un delito y mucho menos la necesidad de hacerlo público. Aunado a que tampoco expone las razones por las que necesariamente la inscripción se prolongue por mínimo diez años y máximo 30, posteriores al cumplimiento de la pena.

Por el contrario, lejos de prevenir el delito y garantizar el derecho de las personas víctimas, implica la exposición pública de las personas sentenciadas que ya han cumplido una pena privativa de la libertad y su discriminación directa, así como de sus familiares, pues el legislador al crear normas para que se le exhiba públicamente establece una discriminación en su contra, porque ocasiona su estigmatización y la de sus familiares, sin justificar la necesidad de la medida.

• Segundo. Se transgrede el principio a la reinserción social establecido en el artículo 18 de la Constitución Federal. Este derecho implica proporcionar a las personas oportunidades para reanudar su vida, lejos del delito, modificando sus tendencias delictivas para dejar los hábitos que las llevaron a delinquir, a través del ejercicio pleno de otros derechos, como son el trabajo, la educación, la salud y el deporte. Así, al obtener su libertad, contarán con herramientas que les ayudarán a ser personas socialmente útiles y tener un mejor desempeño en la sociedad para no volver a delinquir.

La Constitución Federal tuvo reformas trascendentes publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho y el diez de junio de dos mil once. De ello se puede desprender que con el cambio del término "readaptación social" a "reinserción o reintegración del sentenciado a la sociedad apoyado en el respeto a los derechos humanos y el trabajo", como fin de la pena, el Constituyente abandona la concepción de persona culpable, como una persona degenerada, desadaptada o enferma, que necesita sanar para obtener la compurgación de la pena y los beneficios preliberacionales que



prevea la norma. Por el contrario, reconoce que la delincuencia es un problema social no individual, por lo que el fin de la prisión ya no es readaptar, sino garantizar los derechos de la persona para su reinserción a la vida en sociedad, a través de medios que constituyen una herramienta y motor de transformación de la persona sentenciada y su entorno.

El derecho de las personas a reinsertarse a la sociedad implica proporcionarles oportunidades para reanudar su vida, lejos del delito, modificando sus tendencias delictivas para dejar los hábitos que las llevaron a delinquir, a través del ejercicio pleno de otros derechos, como el derecho al trabajo, la educación, salud y al deporte. Así, al obtener su libertad, contarán con herramientas que les ayudarán a ser personas socialmente útiles y tener un mejor desempeño en la sociedad para no volver a delinquir.

La **Ley Nacional de Ejecución de Penas**, en su artículo 4, prevé como principios rectores del sistema penitenciario la dignidad, igualdad, legalidad, debido proceso, transparencia, confidencialidad, publicidad, proporcionalidad y la reinserción social.

En lo que respecta a los medios por los cuales el sistema penitenciario logrará garantizar el principio o derecho a la reinserción social, la Ley Nacional de Ejecución Penal dispone en su artículo 73, que durante los procedimientos todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, acorde con el artículo 1o. constitucional.

Por otro lado, uno de los derechos fundamentales a garantizar por el sistema penitenciario será la salud, para asegurar la integridad física y psicológica de las personas privadas de la libertad, como lo establece el artículo 74 de la ley nacional citada.

De igual manera, el artículo 81 de dicha ley nacional dispone que las personas privadas de su libertad participen en actividades físicas y deportivas, para mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales.

En lo que respecta al derecho a la educación, el artículo 83 de la Ley Nacional de Ejecución Penal dispone que la que se imparta deberá ser laica,



gratuita y con contenidos académicos, cívicos, sociales, higiénicos, artísticos, físicos y éticos, orientados en el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos; debiendo permitir a las personas privadas de la libertad alcanzar mejores niveles de conocimiento para su desarrollo personal.

Sobre la capacitación para el trabajo, la ley nacional referida prevé en su artículo 87 que las personas privadas de su libertad adquieran los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad. La metodología debe estar basada en la participación, repetición, pertinencia, transferencia y retroalimentación, de manera tal, que los sujetos desarrollen aptitudes y habilidades propias.

Asimismo, acorde con el artículo 91 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el trabajo es otro de los derechos de las personas privadas de la libertad para concretizar su derecho a la reinserción social. Siendo uno de la reinserción social, que tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral, una vez que obtengan su libertad.

Ahora, para demostrar las violaciones alegadas al principio o derecho de reinserción social, se observa que del contenido de las normas impugnadas al registro impugnado se le dota de la siguiente naturaleza, características y finalidad:

- Como medida de seguridad, con efectos de protección y seguridad.
- Como sistema de información público, que contendrá datos de personas sentenciadas por la autoridad judicial, por la comisión de delitos relacionados con violencia sexual.
- Prohibición de incluir en el sistema datos personales de las personas víctimas de delitos relacionados con violencia sexual que las hagan identificables o localizables y ocasionen una revictimización.
- Como mecanismo de prevención y protección para atender el factor riesgo de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual, a favor de víctimas o potenciales víctimas.



- La inscripción es independiente a la reparación del daño.
- La autoridad judicial que ordena la inscripción deberá disponer la supervisión correspondiente.
- La inscripción procede sólo cuando se ordena en una sentencia ejecutoriada emitida por delitos como feminicidio (sólo un supuesto); violación, acoso sexual, violación y abuso de personas menores de doce años, turismo sexual y trata de personas.
- Procedencia de su cancelación: i) concluya el plazo de su vigencia o, ii) por orden de autoridad jurisdiccional correspondiente, señalando el motivo.
- Inicia a partir de que cause ejecutoria la sentencia.
- Duración mínima de diez años y máxima de treinta años.
- Subsiste durante el tiempo de la pena privativa de la libertad, aun cuando ésta sea sustituida o suspendida.
- No es sustituible por otra medida de seguridad.
- No se extingue aunque ocurra con la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad sean susceptibles de extinción.
- En el caso del delito de abuso sexual, procede siempre y cuando el caso no sea de los perseguidos por querrela.
- Como derecho de las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, para efectos de prevención de riesgo de sufrir algún acto de violencia sexual.
- Como derecho de niñas, niños y adolescentes a consultarlo.
- Se debe garantizar los derechos humanos de la persona registrada.



- Deberá contar con mecanismos de protección y auditoría de la información, para garantizar su calidad e impedir cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción, uso, acceso o tratamiento no autorizado.
- Confiabilidad.
- Encriptación.
- Gratuidad en su uso y acceso.
- Público, a través de portales de Internet.
- Aplicación del principio del interés superior de la niñez para efectos de seguridad más amplia, en especial en lo referente a violencia sexual, de lo que pueden ser víctimas o potenciales víctimas.
- Su consulta será previa petición escrita.

Precisado lo anterior y considerando que: i) el artículo 18 de la Constitución Federal prevé que el sistema penitenciario tiene como principio garantizar el derecho a la reinserción social; ii) que la reinserción parte de la premisa de que la delincuencia es un problema social y que el fin de la prisión es retomar a la persona sentenciada a la vida de la sociedad, a través de diversos medios y iii) que la finalidad de la pena es la reinserción social; resulta claro que un sistema de información público que tiene como finalidad evidenciar a las personas sentenciadas ejecutoriadas por delitos sexuales, está lejos de coadyuvar a cumplir con el principio o derecho a la reinserción social, y por el contrario su naturaleza, características y finalidad, en los hechos constituiría una pena para exhibir, estigmatizar y avergonzar, y no una medida de seguridad.

Ello es así, pues, aunque a la persona sentenciada se le aplique una pena disminuida o la autoridad judicial prescinda de imponerle pena privativa o restrictiva, o la sustituya por una menos grave, ello no implicará que no se registre a la persona sentenciada, incluso, aunque la pena fuera sustituida o la pretensión punitiva fuere susceptible de extinción, el registro tal como se creó y promulgó la norma no seguirá la misma suerte.



De igual manera, aun cuando el Constituyente haya definido bajo la garantía del derecho a la reinserción social que con la compurgación de la pena o sanción impuesta por el Juez, a través de los medios que constituyen una herramienta de transformación de las personas sentenciadas (el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación, educación, salud y deporte), es posible regresarla a la vida en sociedad; tal parece que para el legislador de la Ciudad de México ello es irrelevante, pues estimó necesario crear un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales que evidencie a las personas sentenciadas por tales delitos, para prevenir la comisión de nuevos delitos de esa naturaleza, lo que se considera una medida trascendental y carente de proporcionalidad que vulnera, entre otros, el principio de reinserción social, con el cual se pretende la restitución inmediata de derechos de la persona que ha cumplido una medida o sanción por la comisión de un delito.

Siendo evidente la falta de confianza en el principio de reinserción social, y que en los medios a través de los cuales el Estado debe reinsertar a la persona sentenciada a la sociedad no son suficientes, considerando necesario exhibirla y estigmatizarla, como mecanismo para inhibir la comisión de conductas de violencia sexual.

Esta situación denota que la autoridad legislativa parte de la premisa de que la delincuencia es un problema individual en el que se continúa con la idea de que la persona sentenciada es una persona degenerada, a la que es preciso exhibir a través de un registro público que la haga identificable, para informar al público en general, primordialmente a las mujeres y a la niñez, si cerca de su domicilio o lugares por donde transiten vive una persona que fue sentenciada por un delito de naturaleza sexual.

Lo que lejos de constituir una medida de prevención de la comisión de delitos de naturaleza sexual, genera la estigmatización de quien ya compurgó su pena y que a la luz del artículo 18 constitucional ya está lista para reinsertarse a la sociedad sin restricción de derechos y en condiciones compatibles con su dignidad personal.

Máxime si consideramos que aun cuando la pena de prisión impuesta sea sustituida, suspendida o la persona sentenciada obtenga su libertad por motivo



diverso, su inscripción en dicho registro público subsistirá por el tiempo que hubiese durado el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, y tal como se encuentra redactada la norma todavía puede extenderse por mínimo de 10 años y un máximo de 30.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **tesis 1a. CCXXI/2016 (10a.)**, de rubro: "REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", ha señalado que el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir el objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación.

Esto es que, en el ejercicio de sus funciones legislativas en materia de derecho penitenciario, la autoridad legislativa no puede actuar a su arbitrio, sino que debe atender las obligaciones que emanan de la Carta Magna y en congruencia con la misma, hacerlo también respecto de uno de los principios constitucionales del Sistema Penitenciario Mexicano: la reinserción social de la persona. De manera que la creación de un mecanismo que no sea congruente con dicho principio o derecho, como es el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, constituye un ejercicio arbitrario de sus facultades y contrario a la Constitución.

No es óbice que el principal problema al que se enfrentan las personas que han sido sentenciadas y compurgaron la pena privativa de la libertad que les fue impuesta, es la dificultad para ser contratadas en una fuente de trabajo para la persona sentenciada y sus familiares, con el hecho de que se encuentre inscrita en un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales por el tiempo que debe durar la pena privativa de la libertad impuesta y la extensión de mínimo diez y máximo treinta años posteriores a la compurgación de aquella, circunstancia que es aún más gravosa, pues prolonga de forma desproporcional una consecuencia del delito cuya responsabilidad ya fue debidamente identificada y sancionada. En ese sentido dicha medida se traduce en un mecanismo res-



trictivo para garantizar el ejercicio integral de los derechos humanos de la persona que ha cumplido una pena privativa de la libertad.

Así, aun cuando la capacitación y educación para el trabajo de las personas sentenciadas, tienen la finalidad de que, una vez que egresen de prisión, puedan reinsertarse y contribuir a la sociedad, éstas no serían operativas, puesto que la oportunidad de reinsertarse a la sociedad y aportar socialmente, se trunca afectando la dignidad de la persona informando a toda la sociedad que fue sentenciada por un delito sexual, lo cual le impedirá ingresar a un empleo digno, ya que la vigencia de dicha "medida de seguridad" podrá ser mayor que la pena privativa de la libertad.

De esta forma, el derecho de las personas sentenciadas ejecutoriadas a acceder a un trabajo digno y remunerado, previsto en el artículo 123 constitucional, se ve violentado por el legislador local al no garantizar el principio o derecho a la reinserción social señalados constitucionalmente.

Si bien, la normatividad que se impugna por este medio de control constitucional califica al Registro Público de Personas Agresoras Sexuales como un mecanismo efectivo de prevención y protección para los efectos de atender al factor de riesgo de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual, así como una medida de seguridad con efectos de protección y seguridad; en sí mismo resulta ser una pena tanto inusitada como trascendental que restringe o priva de derechos a las personas y que, aun cuando la Comisión de Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México, en el dictamen de opinión a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la *Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México*, de fecha seis de febrero de dos mil veinte, justificó la necesidad de la medida garantizando derechos de la persona agresora y de la persona víctima, en razón del incremento de la violencia hacia las mujeres en la Ciudad de México, especialmente en los delitos sexuales y que la misma representa una alternativa que abona a la prevención del delito y al combate a la impunidad; sin embargo, el dictamen aprobado en el Pleno se dejó de lado la ponderación de derechos realizada, circunstancia que la deja desprovista de la debida justificación con que se sostenga y entienda su necesidad.



Más aún, cuando la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, en su artículo 27, ya prevé la existencia de una base de datos de personas privadas de la libertad a cargo de la autoridad penitenciaria federal y de las entidades federativas, con información que no es de acceso público, que tiene medidas de seguridad para su tratamiento y que la información será igual con la que se pretende alimentar este nuevo sistema de registro de cada persona que ingrese al sistema penitenciario de la Ciudad de México, por lo que el registro impugnado resulta innecesario, desproporcional y violatorio de derechos humanos.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que otros de los principios rectores del sistema penitenciario son la dignidad, igualdad, legalidad, confidencialidad y proporcionalidad, los cuales se transgreden con la creación e implementación de un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en los términos planteados en el decreto que se impugna.

Elo, en virtud de que afecta la dignidad de las personas sentenciadas y de sus familiares, al exhibirlas y estigmatizarlas, y más aún por un tiempo mayor al que dure la pena privativa de la libertad impuesta, lo que se podría traducir en un trato degradante prohibido constitucionalmente y por el derecho internacional de los derechos humanos.

Adicionalmente se promueve un trato desigual para las personas sentenciadas ejecutoriadas por delitos de violencia sexual, pues como se indicó, al encontrarse inscrita en un registro público por un tiempo mayor a su pena privativa de libertad, disminuye sensiblemente su oportunidad de acceder a un trabajo digno y remunerado, frente aquellas sentenciadas por delitos de naturaleza diversa a la sexual.

Sobre el principio de legalidad, no se advierten motivos y fundamentos válidos para la creación de un registro de esa naturaleza, que no sólo transgrede derechos humanos como el derecho al trabajo y a la no discriminación, sino que atenta contra la finalidad y principios rectores del Sistema Penitenciario.

Del mismo modo se transgrede el principio de confidencialidad, pues dada su naturaleza "pública", la finalidad del registro es hacer del conocimiento pú-



blico en general, información que se encuentra en el expediente de la persona sentenciada ejecutoriada, como por ejemplo su registro fotográfico, edad, nacionalidad, señas particulares, entre otros, al que sólo debe acceder la persona privada de su libertad, su defensor o las personas y autoridades legitimadas para hacerlo.

Por último, en lo que respecta al principio de proporcionalidad, visto el análisis realizado, se advierte que la decisión del legislador de crear un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales no es adecuada, estrictamente necesaria, mucho menos proporcional, como a continuación se analiza.

La Primera Sala ha señalado un test de proporcionalidad, esto es, una metodología para analizar medidas legislativas que intervengan con un derecho fundamental, a efecto de verificar si tales intervenciones son constitucionales, para lo cual debe corroborarse:

- i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- ii) Que la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Tomando como base los parámetros anteriores, se procede a analizar si la medida legislativa de crear un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales es proporcional o no.

En primer lugar, no se advierte que la creación de un registro de esa naturaleza tenga un fin constitucionalmente válido, pues acorde con el análisis realizado en párrafos anteriores, la creación de este sistema va en contra del principio o derecho a la reinserción social.



En lo que respecta a la idoneidad de la medida para satisfacer un propósito constitucional, es preciso mencionar que, de acuerdo con la Primera Sala, en esta etapa de escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.

Sobre el particular, los ejes principales de la reforma que se analiza y que señaló la autoridad legislativa son: a) la prevención y protección de las mujeres, niñas, niños y adolescentes; b) facilitar la investigación; c) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas de violencia sexual en agravio de los grupos de atención prioritaria referidos; sin embargo, no se expone con claridad ni se justifica en qué medida ni en atención a qué circunstancias es que un registro de naturaleza pública como el que se impugna servirá para consolidar dichos ejes.

Por el contrario, un registro de esta naturaleza en los términos planteados por el decreto que se impugna, estigmatiza y transgrede derechos humanos.

En lo relativo a si existen o no medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental, cabe precisar que en el sistema penitenciario mexicano se tiene una medida administrativa señalada en el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el cual prevé la existencia de una base de datos de personas privadas de la libertad a cargo de la autoridad penitenciaria, con información de cada persona que ingrese al sistema con diferentes fines que resultan menos lesivos a los derechos humanos de las personas de manera que un registro de naturaleza pública como el que se impugna, resulta innecesario y excesivo, porque la base de datos referida ya concentra la información que pretende contener el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México.

De esta forma, los ejes principales del decreto impugnado pueden cumplirse perfectamente con la información contenida en la base de datos prevista



en la Ley Nacional de Ejecución Penal, resultando innecesario y desproporcional un mecanismo adicional como el referido registro.

En ese sentido, se advierte que las diferencias entre ambos registros estriban, por una parte, en los fines que persigue y en la publicidad, por la otra. El legislador de la Ciudad de México determinó que el registro sea público, situación que lejos de abonar a la prevención del delito y protección de futuras víctimas, atenta contra la dignidad de las personas sentenciadas, las estigmatiza y transgrede sus derechos humanos, como ya se analizó, lo cual denota que la autoridad legislativa omitió realizar un ejercicio de ponderación para justificar la generación en la forma que la diseñó. Además, la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su artículo 27, prevé la elaboración de una versión pública para fines estadísticos que incluso puede ayudar a la Ciudad de México y otras entidades para la elaboración de políticas públicas en materia de prevención de delitos de cualquier naturaleza.

En ese sentido, es claro que la base de datos que establece la Ley Nacional de Ejecución Penal es una medida administrativa razonable que atiende a fines constitucionales del sistema penitenciario mexicano y que se encuentra en una ley que corresponde a su naturaleza, y que cumple con los ejes principales de la reforma que se impugna.

Por tal motivo, al encontrarse en el sistema penitenciario mexicano una medida administrativa alternativa idónea para los fines que pretende la reforma impugnada, debe concluirse que la medida elegida por el legislador de la Ciudad de México es inconstitucional e inconveniente, siguiendo el criterio de la Primera Sala en la **tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.)**, de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

Por último, sobre el grado de realización del fin perseguido sea al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada, la Primera Sala ha señalado que, en esta fase, es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo,



la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional.

En esa tesitura, si bien el contenido de la reforma se refiere que con ella se pretende prevenir y proteger a las mujeres, niñas, niños y adolescentes; facilitar la investigación en materia de delitos de violencia sexual y establecer acciones disuasivas contra las mujeres, lo cierto es que existen otras medidas menos lesivas de derechos humanos para conseguirlo, sin transgredir el principio o derecho constitucional a la reinserción social.

Se insiste, hacer público un registro que contiene información que hará identificable y ubicable a quien ya ha cumplido una pena privativa de la libertad y, en consecuencia, a sus familiares, lejos de constituir una política pública o mecanismo de prevención del delito, protección de víctimas y garantía para ellas de acceder a la justicia, se convierte en un medio de estigmatización y violación de derechos humanos, y fines constitucionales.

• **Tercero. Se vulnera la prohibición de penas inusitadas y trascendentales contenida en los artículos 22 y 23 de la Constitución Federal.** La autoridad legislativa está subordinada al Texto Constitucional, por lo que tiene prohibido establecer penas ilegítimas, inusitadas, trascendentales y desproporcionadas con motivo de la comisión de un delito. Tampoco le es posible crear una ley que tenga por objeto disponer de todo el contenido y eficacia de algún derecho fundamental.

Una norma secundaria que considera un registro con la capacidad de generar una pena vitalicia o equiparable en exceso de facultades cuando dispone de los derechos a la personalidad del individuo, con independencia de los bienes jurídicos constitucionales que busque proteger.

Un Estado constitucional, sin importar el delito que busque sancionar, no puede deslegitimarse y desvalorar la dignidad de las personas gobernadas, permitirlo es abrir la puerta a que el Poder Legislativo haga nugatorio el contenido de los derechos fundamentales determinados por la propia Constitución.



El hecho de que haya delitos calificados como graves no conduce a determinar que los Poderes Constituidos puedan disponer de las garantías individuales que se pudieran considerar de menor valor que el derecho a la vida.

Actualmente, las penas legítimas persiguen fines centralmente preventivos, disuasorios y, de modo complementario, fines de reinserción social, como se explicó en el primer concepto de invalidez. No podría reinsertarse a la sociedad una persona que por su conducta, está destinada a ser segregada por una temporalidad mayor a la dispuesta en su sentencia privativa de la libertad y con una finalidad estigmatizante e infamante.

Aunque el legislador de la Ciudad de México otorga sólo nominalmente a dicho registro una categoría de medida de seguridad, en realidad se trata de una pena ilegítima disfrazada de eufemismo que incumple con el principio de proporcionalidad que además, se entendería prohibida por el artículo 22 constitucional, dada su innecesaridad y trascendencia a la dignidad de la persona humana, tomando en cuenta la ausencia de beneficio de este tipo de penas; su escasa eficacia disuasoria; su carácter irreversible; su nulo efecto pedagógico, así como la desvalorización oficial de la vida humana que implica.

En ese sentido, el registro impugnado es una pena inusitada y trascendente, además, afecta la idea del respeto a la dignidad humana, pues tiende a cosificar al ser humano, al considerarlo como un medio para conseguir objetivos de publicidad para el sistema en crisis de seguridad pública, por lo que deja de tratar al individuo como un fin en sí mismo y refuerza la idea de que las personas son meramente instrumentales.

Los planteamientos anteriores son congruentes, además, con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del artículo 5.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en particular en la sentencia del *Caso López y otros Vs. Argentina*.

Sumado a lo anterior, en una segunda acepción respecto a la trascendencia de la pena, es preciso señalar que los efectos de la pena de inscripción en un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales alcanzan también a las y



los familiares, y personas cercanas a la persona sentenciada, generando una cadena de estigmatización que supera los fines de la pena y es alejada del modelo de justicia restaurativa entendido como un enfoque basado en la comunidad para lidiar con el crimen, sus efectos y prevención. Lo anterior a partir del reconocimiento de que la delincuencia es un problema social y no individual.

Sumado a ello, no sólo la mayoría de las personas que transitan por un proceso dentro del sistema de justicia penal actual no encuentran en éste una experiencia reparadora; sino que con frecuencia, las víctimas ven insatisfechos los derechos consagrados en el artículo 20, apartado C, constitucional, y difícilmente la imposición de una pena adicional como lo es la inscripción en el registro impugnado, representará una medida de reparación del daño, mismo que podría subsanarse al garantizarse el acceso a la justicia de las víctimas en términos amplios.

Finalmente, la inscripción de la persona sentencia ejecutoriada en el registro impugnado va en contra del principio consagrado en el artículo 23 constitucional, teniendo en cuenta que la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha interpretado que el principio de prohibición de doble juzgamiento se refiere a que una persona no debe ser procesada ni sentenciada dos veces por los mismos hechos que constituyan la misma conducta tipificada como delito, y que esto puede ocurrir cuando esa conducta se prevea en ordenamientos legales de distintos fueros, a partir de los cuales se instruyen dos procesos al inculpado, la consecuencia posible a dicha afectación como medio de reparación constitucional es la anulación de uno de los procesos pero no la absolución de ambos.

• **Cuarto. Se viola el derecho a la protección de datos personales**, reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; 5 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales tiene su fuente de información en la comisión de delitos del orden penal relacionados con vio-



lencia sexual, el mismo será considerado como un sistema de información de carácter público, es decir, un sistema administrativo para consulta de las personas, principalmente, mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En el presente caso, el registro impugnado es de naturaleza pública, por lo que de inicio, las personas en general tendrán libre acceso a las constancias registrales que se publicitarán a través de éste y no sólo los grupos de atención prioritaria como mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En ese sentido, la Carta Magna y los instrumentos internacionales referidos, contemplan la protección de datos personales; la protesta a las demás normas aplicables, a su protección; la prohibición expresa de las injerencias ilegales y arbitrarias a la vida privada, y la protección de la honra y dignidad de las personas.

Así, el cumplimiento a dichas obligaciones constitucionales y convencionales, el responsable del sistema deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso, tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.

El derecho a la protección de los datos personales conlleva que la autoridad que los recabe les dé un tratamiento lícito, garantice su protección con distintas medidas de seguridad, su no divulgación, conservación y custodia de estos datos, así como el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición ("ARCO").

En ese sentido, uno de los principios rectores de la protección de datos personales, es la confidencialidad, la cual se puede entender como la garantía de que exclusivamente el titular de los datos personales pueda acceder a ellos, o, en su caso, el mismo responsable y el usuario, para cumplir con las finalidades de su tratamiento, y sólo en los casos de excepción que ya se establecen en las leyes de la materia, las autoridades facultadas para ello podrán tener acceso a los mismos sin el consentimiento de la persona titular de dicho derecho.



Con base en lo anterior, se advierte que existe una clara discrepancia, contradicción e incompatibilidad entre la creación de un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales cuya finalidad es la de registrar y publicitar datos personales *versus* las normas aplicables que tratan de protegerlos.

El registro impugnado viola el principio de confidencialidad, situación que de facto, lo hace ilegal.

Los derechos de ARCO, por su naturaleza, coadyuvan para el accionar de otros derechos, de manera que al tener un registro público, no sólo se vulnera el derecho a la protección de datos personales, sino que se lesionan otros derechos relacionados como el derecho al olvido, a no ser discriminado directa o indirectamente, el derecho al honor, la intimidad o el derecho a la vida privada, tanto de la persona afectada o de su familia, lo que incluso, como se apuntó, puede coartar el derecho a la reinserción social, a un empleo digno y demás derechos relacionados.

Los datos personales, por su propia naturaleza, deben ser resguardados, ya que son información intrínseca de la persona titular de los mismos y sólo las autoridades con facultades para ello pueden tener acceso a los mismos y utilizarlos en el marco de las atribuciones que tengan. Los datos personales, al ser expuestos en una base pública, pierden el carácter de privados, y nunca más lo pueden recuperar. Lo anterior, debido a que una vez expuestos, su transmisión, uso y tratamiento, queda al arbitrio de los particulares, sin que medie mecanismo alguno para que éstos logren retomar su característica de privados.

• **Quinto. Se vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal**, en concreto, por los artículos 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal y 15 Bis, fracción I, 81, 82 y 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Del artículo 69 Ter, párrafo primero, del Código Penal del Distrito Federal y el párrafo primero del diverso 80 de la ley citada, deriva que el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales tendrá una duración mínima de diez años y



máxima de treinta, considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo.

Ambos dispositivos no establecen los elementos mínimos para determinar la temporalidad por la que subsistirá la inscripción en el registro, dejándolo a la absoluta discrecionalidad de la autoridad judicial.

Además, lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 69 Ter del Código Penal impugnado es confuso y poco coherente, pues prevé una temporalidad diversa a la prevista en el párrafo primero de dicho artículo y del diverso 80 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, al señalar que el registro subsistirá durante todo el tiempo que dure o debiera durar el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aun y cuando la pena de prisión sea suspendida o sustituida, adicionalmente se extenderá por diez o hasta treinta años, a partir de que la persona sentenciada obtenga su libertad por cualquier motivo ***diversos a los ya señalados***.

Esto es, mientras que en el primer párrafo el artículo 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal y el diverso 80, párrafo primero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, establecen que el registro tendrá una duración mínima de diez años y máxima de treinta; el segundo párrafo del artículo 69 Ter establece que el registro durará por todo el tiempo que subsista la pena privativa de la libertad impuesta al sentenciado, y se extenderá por mínimo diez y máximo treinta años adicionales a dicha pena.

Con lo anterior, el legislador genera una falta de certeza jurídica que conculca el principio y deber de seguridad jurídica, **al prever dos temporalidades diferentes para la vigencia del registro de una persona sentenciada por delitos de índole sexual**, circunstancia que propicia, por un lado, incertidumbre jurídica para el justiciable y, por el otro, la posibilidad latente de actuación arbitraria por parte de la autoridad ejecutoria, que decidirá discrecionalmente, qué supuesto aplicar en cada caso.

Aunado a ello, del artículo 69 Ter del Código Penal impugnado, en su párrafo segundo, no se entiende con total claridad cuáles son los motivos ya señalados ni los casos específicos en que se extenderá la temporalidad de la inscripción



en el registro: i) cuando la pena de prisión sea suspendida o sustituida, ii) cuando el sentenciado obtenga su libertad por "cualquier motivo diverso a los ya señalados" o, iii) en cualquier caso en el que exista sentencia ejecutoriada por un delito sexual; y tampoco se establecen los elementos que se tomarán en cuenta para determinar la extensión del tiempo de la vigencia del registro de la persona sentenciada ejecutoriada.

En la situación referida, se omitió por el legislador garantizar una certeza a las personas sentenciadas ejecutoriadas que se ubiquen en los supuestos jurídicos que contemplan los artículos impugnados, generando incertidumbre jurídica, al no conocer con certeza las consecuencias jurídicas de sus actos ni los límites a las acciones de las autoridades en lo que concierne al Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, colocándolos en un estado de indefensión frente a la arbitrariedad de la autoridad.

La misma situación se presenta en los artículos 15 Bis, fracción I, 81, fracción IV, 82, párrafo primero, y 83, párrafo primero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, de donde se advierte una posible incongruencia, pues mientras el 15 Bis y el 81 establecen que el registro será público a través del portal de Internet oficial de la Secretaría de Gobierno; los diversos 82 y 83 prevén que la consulta al registro será por petición escrita y contendrá también información clasificada a la que sólo tendrá acceso el Ministerio Público, previa autorización.

De esta manera se genera confusión sobre si el registro impugnado será público y cualquier persona accederá a él sin mayores requisitos, o podrá accederse a él mediante solicitud escrita y de qué dependerá que se conceda el acceso, o si podrá accederse a la totalidad de la información o sólo a una parte y qué datos serían de acceso público y cuáles son de acceso exclusivo para personas autorizadas.

Esta situación genera incertidumbre jurídica nuevamente para la persona sometida al registro, pero, también, sobre la naturaleza pública del registro y el acceso a la información que obre en el mismo, dejando al arbitrio de la autoridad decidir quién tendrá acceso al registro y a qué tipo de datos.



Por ello se solicita la invalidez de los artículos 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal y 15 Bis, fracción I, 81, 82 y 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, pues transgreden el principio y el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional.

8. OCTAVO.—**Radicación, turno y acumulación.** Por acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México con el número **218/2020**, y al haber identidad respecto del Decreto impugnado, determinó su acumulación con la diversa **187/2020**; finalmente, turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa al haber sido designada instructora en dicho asunto.

9. NOVENO.—**Admisión de las acciones acumuladas.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda de acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la formulada por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, mediante proveído de doce de agosto de dos mil veinte, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada de la Gaceta Oficial Local en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

10. DÉCIMO.—**Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Mediante oficio recibido el diecisiete de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México rindió informe en el cual expresa, en esencia, lo siguiente:

Causales de improcedencia y sobreseimiento

• **La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para interponer la demanda relativa,** al extralimitarse



en sus facultades, toda vez que está haciendo valer presuntas violaciones a la Constitución Federal que tienen que ver con temas de división de poderes y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación, lo cual traspasa en exceso la materia de los derechos humanos a que alude la fracción II, inciso g) del artículo 105 constitucional, de manera que se actualiza la fracción II del artículo 20, en relación con el 19, fracción VIII, 59 y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia, por lo que debe sobreseerse en el caso.

• **En relación con la acción planteada por la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México**, se actualiza la diversa prevista en los artículos 19, fracciones III y IV, 20, fracción II, 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia debido a que dicha Comisión está combatiendo el decreto impugnado mediante una acción de inconstitucionalidad ante la Sala constitucional de la Ciudad de México, número de expediente AI/1/2020, admitida por auto de cuatro de agosto de dos mil veinte, donde plantea los mismos conceptos de invalidez, por lo que para evitar sentencias contradictorias se deberá declarar el sobreseimiento del presente mecanismo de control constitucional.

• **Las demandas planteadas por ambas Comisiones accionantes resultan extemporáneas**, de manera que se actualiza la diversa causal de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción VII, en relación con la fracción II del diverso 20, todos de la ley reglamentaria de la materia, pues las reformas impugnadas se publicaron el veinte de marzo de dos mil veinte, por lo que el término corrió del veintiuno de marzo al diecinueve de abril de este año, al ser el último día de su presentación inhábil, se debían presentar el día hábil siguiente, el cual en términos del Acuerdo 12/2020, emitido por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, de veinte de junio de dos mil veinte, fue el treinta de junio del año que transcurre. De acuerdo con el punto segundo, numerales 1 y 2 del referido Acuerdo 12/2020, las Comisiones promoventes podían presentar las acciones por vía electrónica; sin embargo, no lo hicieron y como se desprende de los sellos de recepción respectivos, las mismas se presentaron hasta el tres de agosto de dos mil veinte, es decir, treinta y cuatro días posteriores. Ello, porque queda claro que las acciones indicadas fueron presentadas fuera del plazo indicado en la ley, siendo extemporánea su presentación, por lo que debe decretarse el sobreseimiento.



En cuanto al fondo, respecto a la demanda promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

• **Es válido el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, puesto que el parámetro de regularidad que sirve para verificar su constitucionalidad, junto con la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"), también se debe considerar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La ley general o marco es una norma expedida por el Congreso de la Unión que distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sienta las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades federativas puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.

Así, una vez que el Congreso Federal emite la ley marco, corresponde a la Ciudad de México expedir su normatividad, en la que regule, conforme a dichas bases, las atribuciones que ejercerán para contribuir al logro de los fines de la ley general.

A su vez, la normativa impugnada tiene fundamento constitucional y convencional en la obligación del Estado Mexicano de garantizar **el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia**, el cual se consagra en los artículos 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

Asimismo, tiene sustento en el principio constitucional de **interés superior de la infancia** establecido en el artículo 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolos de San Salvador"), 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 4, párrafo noveno, de la Constitución Federal.

Así, **el artículo impugnado busca garantizar la máxima protección a las niñas y niños menores de dieciocho años de la violencia de sus padres**,



privilegiando el interés superior de la niñez y el derecho de la mujer a una vida libre de violencia. Máxime que **la materia que regula es familiar**, en virtud de que tiene que ver con una medida que contribuye a proteger a los menores de edad en procesos de guarda y custodia y régimen de visitas.

En cuanto al fondo, respecto a la demanda promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

- Las normas impugnadas por la citada Comisión Local son constitucionales, pues en el caso concreto nos encontramos ante una situación de no discriminación.

El registro no es una pena, sino una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y busca facilitar las tareas de investigación e identificación de los autores de delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías, sustentadas que en el interés superior de la infancia es prioritario. Además, se busca garantizar el derecho de las víctimas a la no repetición y a tener una vida libre de violencia.

El contexto en que se envió la iniciativa con proyecto del decreto por el que se crea el registro impugnado, se hace en un momento en que la Ciudad de México atraviesa un incremento alarmante de violencia hacia las mujeres, al grado que el veintiuno de noviembre de dos mil veinte se decretó la alerta de género en la entidad. Así, una medida para atacar la violencia feminicida en la ciudad, precisamente fue la presentación de la iniciativa referida, la cual se sustenta en el derecho humano a la seguridad pública de los gobernados de exigir vivir dentro de una sociedad de paz y segura.

La Convención Belén do Pará reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y obliga a adoptar, por todos los medios apropiados, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

La Declaración sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer que reconoce la urgente necesidad de aplicación universal de derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de las mujeres,



para lo cual establece una formulación clara de los derechos que se deben aplicar para eliminar la violencia contra las mujeres.

La Convención sobre los Derechos del Niño, se fundamenta en el principio del interés superior de la niñez para darle materialidad a las normas impugnadas.

Así, la violencia sexual es una práctica basada en el género, perpetrada por un hombre, en el que grupos de atención prioritaria, predominantemente mujeres y niños, confían y de quien esperan protección. La constante es que la mayoría de las ocasiones el delito queda impune, particularmente porque éstos son de realización oculta, lo cual se busca combatir con los artículos impugnados.

El Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México genera un conjunto de beneficios para la población en general, y en mayor proporción para las mujeres, adolescentes y niñas, que históricamente han sufrido todo tipo de conductas de violencia sexual, que han sido encubiertas, arraigadas, normalizadas y toleradas por la sociedad que producen y perpetúan con mayor magnitud la discriminación y desigualdad.

El establecimiento de dicho registro, que limita el derecho de protección de los datos personales de las personas sujetas a ser registrados, se justifica por lo siguiente:

- El objetivo es establecer una medida de seguridad como tema preventivo.
- Los tres ejes, sobre los que corren los artículos impugnados son: 1) prevención y protección de las mujeres y niños; 2) facilitar la investigación; y, 3) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas contra las mujeres y niños.
- Los tres derechos fundamentales considerados por las Comisiones Dictaminadoras a saber son: 1) seguridad; 2) interés superior de la infancia y 3) derecho a la mujer a una vida libre de violencia.



Ningún derecho fundamental puede considerarse limitado en su ejercicio. Los límites pueden ser intrínsecos o extrínsecos. Los primeros son aquellos que se deducen directamente de la propia naturaleza y configuración del derecho en cuestión. Los segundos son aquellos que se deducen de la inserción de los derechos en el ordenamiento jurídico y su fundamento se encuentra en la necesidad de proteger o preservar otros bienes, valores o derechos constitucionales.

Aunado a lo anterior, las normas impugnadas superan un escrutinio estricto, pues, en primer término, cumplen con una finalidad imperiosa constitucional, consistente en alcanzar mayores niveles de protección de derechos fundamentales a la vida, integridad personal, moral, psíquica y física, libre desarrollo, a la paz, tranquilidad, igualdad, libertad y dignidad de las personas, a partir de excluir de protección constitucional aquellos datos personales públicos contenidos en sentencias condenatorias relativas a delitos que afecten a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en los términos antes expuestos.

Además, las normas son idóneas, pues se busca prevenir y proteger a los citados grupos vulnerables, además de facilitar la investigación de delitos sexuales, y ser una acción disuasiva que inhiba la comisión o repetición de tales conductas, convirtiéndose así en una medida de seguridad como un tema preventivo.

Finalmente, en cuanto a la realización del fin mediato (dignidad de las personas, libertad, igualdad y no discriminación, libre determinación de la personalidad, integridad moral y paz) es intensa ya que la medida busca actualizar jurídicamente todas las posiciones adscritas a dicho principio. En ese sentido, los artículos impugnados buscan garantizar mejor los derechos fundamentales de las personas por lo que es mayor la dignidad que alcanzan.

Por lo que respecta al principio de reinserción social, en ningún momento se atenta contra ese principio, por lo que es falso lo sostenido por la accionante, debido a que no se impide al sentenciado una vez cumplida su pena, pueda regresar a la vida en sociedad, ni se le restringe su derecho fundamental al trabajo, ni mucho menos vivir en comunidad.

Ello, pues, como se dijo, el registro impugnado no es una pena, sino una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y busca facilitar



las tareas de investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías, sustentadas en que el interés superior de la infancia sea prioritario y contribuyendo a la erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas y niños, teniendo en cuenta el principio de máxima publicidad de la información en posesión de la autoridad.

- Las normas impugnadas no resultan violatorias de los artículos 22 y 23 constitucionales, pues la accionante parte de una interpretación incorrecta, pues asume que el registro impugnado es una pena, siendo que su naturaleza y fines no es castigar por la comisión de un delito, sino que, como se explicó, es una medida preventiva para evitar la reincidencia de los autores de delitos sexuales.

En efecto, en términos del artículo 31, fracción VII, del Código Penal del Distrito Federal, el registro impugnado es una medida de seguridad, por lo que impone al sujeto medidas adecuadas al caso concreto con base a su peligrosidad, incluso se puede aplicar antes de que se cometa el delito, a diferencia de la pena, que sólo podrá imponerse después de cometido y comprobado el delito, que en el caso concreto, sólo podrá ordenarse hasta que se emita una sentencia condenatoria firme.

Se destaca que, en todo momento, los artículos impugnados garantizan el debido proceso y las garantías penales, toda vez que su inscripción sólo se hace por determinados delitos contenidos en los artículos 69 Ter y 69 *Quáter* del Código Penal para el Distrito Federal por orden judicial una vez que se ha dictado sentencia condenatoria y ésta ha causado ejecutoria, protegiéndose con ello el derecho fundamental de la presunción de inocencia en todas las etapas del procedimiento penal.

Asimismo, se debe considerar que, respecto a los antecedentes penales, los cuales haciendo una analogía con el registro impugnado, no afectan el principio de reinserción social, pues acorde con lo sustentado por esa Corte, el registro de antecedentes penales sigue existiendo cuando se trate de delitos graves, aunque se haya cumplido con la pena.

Finalmente se destaca también que el tema del Registro de Servidores Públicos Sancionados, por parte del Poder Judicial, también es público, y que



como analogía puede servir para verificar como cuando se protege un fin constitucionalmente legítimo, de manera que el registro impugnado al perseguir un interés público y social, así como involucrar el bienestar del orden social, hace que sea constitucional.

- Las normas impugnadas no violan el derecho de protección de los datos personales de los individuos, pues en el caso rige el principio constitucional de máxima publicidad de información en posesión de cualquier autoridad, siendo que es criterio de esa Corte que cuando estos dos derechos entran en conflicto, para determinar su prevalencia, la autoridad deberá considerar las actividades o actuaciones de los sujetos involucrados en esa contraposición, así como la relevancia pública o de interés general que la información en cuestión tenga para la sociedad.

Así, el derecho de protección de datos personales de los individuos condenados por delitos especificados en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal no es absoluto y mientras se respete su contenido esencial, puede ser limitado si es con objeto de garantizar otros derechos fundamentales constitucionalmente protegidos, como son la de los grupos vulnerables involucrados, en concreto, las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

- Las normas impugnadas no transgreden el derecho a la seguridad jurídica, pues no existe contradicción entre el primer párrafo del artículo 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal y el diverso 80, párrafo primero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, ya que de su lectura se aprecia que el registro impugnado se restablecerá únicamente hasta que se haya dictado sentencia ejecutoriada respectiva, el cual tendrá una duración mínima de diez años y máxima de treinta, destacando que ello no es una pena, sino un registro administrativo como medida de seguridad.

Tampoco hay colisión con los artículos 15 Bis y 81, 82 y 83 de la ley referida, porque la finalidad del registro impugnado es que sea público; sin embargo, para afectar de la menor manera el derecho de privacidad de las personas inscritas, se deben proteger algunos datos personales, los cuales estarán clasificados para que tengan acceso únicamente las personas titulares del Ministerio Público y, en su caso, las personas autorizadas por las autoridades judiciales.



Dicha información es: a) señas particulares; b) zonas criminológicas de los delitos; c) *modus operandi*; d) ficha signalética; y, e) perfil genético.

El registro contendrá información general de las personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero ello no implica que la información va a encontrarse sin un mínimo de seguridad ni mucho menos será un listado publicado en un portal de Internet, ya que, se accederá al registro por los interesados conforme a determinadas reglas, esto es: para acceder a la información de la persona "agresora sexual", será a través de una petición escrita, en la que se deberán proporcionar los datos mínimos para su identificación y, con ello, otorgar mayor certeza de la protección de datos personales inscritos en dicho registro, los cuales únicamente serán públicos: a) fotografía; b) nombre; c) edad; d) alias; y, e) nacionalidad.

El contenido de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, establece el principio de confidencialidad en el artículo 9, numeral 2, indicando que sólo el titular podrá autorizar la difusión de sus datos personales; sin embargo, el diverso 16, fracciones III y XI, del citado ordenamiento determina que dicho consentimiento no será necesario cuando exista orden judicial o que dichos datos ya se encuentren dentro de registros públicos, situaciones que se actualizan en el caso.

De tal suerte que no se requiere del consentimiento del titular de los datos personales para su tratamiento, ya que en sentido estricto, existiría una sentencia judicial que contemple hasta ese momento el grado de culpabilidad de una persona por un delito de índole sexual, en cuya determinación el Juez será quien ordene de manera inmediata se incluyan algunos datos de la persona en el registro impugnado, para que su información sea adjunta al mismo, y que la misma se encuentre disponible por el tiempo determinado para el tratamiento de sus datos, entre lo cual se incluye, la difusión de los mismos.

• En ese mismo orden de ideas, como lo señala la accionante, **el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal ya prevé un registro con similares características**, pero con la diferencia de que se contemplan todos los delitos, de igual forma se manifiesta en el numeral que el sistema contará con una versión pública, la cual será consultable por cualquier persona.



Así las cosas, es evidente que las personas sentenciadas que se encuentran en dicho registro ya son públicos y exigidos en la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, además de que los mismos se encuentran contemplados en la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** y la **Ley Nacional del Registro de Detenciones**.

Por tanto, en nada causa agravio a la esfera de los sentenciados que se ingresen al registro impugnado, ya que de ninguna forma sus datos personales serán divulgados por el ente obligado a proteger los mismos.

11. DÉCIMO PRIMERO.—**Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** Mediante oficio recibido el veintidós de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el director federal de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- La promulgación del decreto se efectuó, en cumplimiento de los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución Federal y 32, Sección C, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México, por tanto, la actuación de la jefa de Gobierno de la entidad se encuentra apegada a derecho.

En cuanto al fondo, respecto a la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Las medidas de protección establecidas en el artículo 63 impugnado, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, no son aplicables de forma exclusiva en la materia penal, tal como se puede advertir de la lectura del diverso 62 de ese ordenamiento, que establece que esas medidas deberán otorgarse no sólo por el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales, sino que además por los Jueces en materia civil y familiar, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos de delitos o supuestos del orden civil o familiar que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas.

Así, es fácil concluir que en el ámbito local, tales medidas tienen una esfera de aplicación más amplia, y salvo las facultades del Congreso de la Unión para



legislar en materia procedimental penal, **las Legislaturas Locales podrán hacerlo en otras materias**, situación que ocurrió en el artículo impugnado, que determina en forma clara y precisa que es una medida que será aplicable en los juicios de orden familiar, misma que será ordenada por el Juez, al señalar que ordenará al agresor que entregue el pasaporte si existiera de sus hijos menores de dieciocho años para el resguardo en tanto el Juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas, según sea el caso.

En la parte final del tercer párrafo del artículo 62 referido, señala que las medidas de protección serán otorgadas no sólo a las víctimas que se encuentran dentro de los supuestos del orden civil y familiar que impliquen violencia, sino que éstas se hacen extensivas a las víctimas indirectas, las cuales son los sujetos que no sufren la conducta ilícita de la misma forma que la víctima directa, pero también son afectados a partir del impacto que recibe esta última, por lo que el daño que sufren las víctimas indirectas son un efecto o consecuencia de la afectación que experimenta de manera directa: como ejemplo, se puede señalar que la víctima directa es quien sufre violencia familiar como la cónyuge, y las víctimas indirectas son los hijos menores de edad.

En tal virtud, la medida respectiva es claramente aplicable a la materia familiar, pues como lo establece el artículo 62 de la ley impugnada, cuando se actualicen supuestos del orden civil o familiar, resultará aplicable lo contenido en el Código Civil para el Distrito Federal, sólo en los casos que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas, en el cual se establece un capítulo especial referente a la violencia familiar, comprendido del artículo 323 Ter a 232 Sextus de dicho ordenamiento.

Por otro lado, el diverso 282, inciso A, fracción I, del Código Civil para el Distrito Federal, determina que el Juez de lo Familiar en los casos que lo considere procedente, tomará las medidas adecuadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los interesados, incluyendo los de violencia familiar, donde tendrá la más amplia libertad de dictar las medidas que protejan a las víctimas.

Por su parte, el diverso 283, fracción V, del Código Civil referido, establece que en la sentencia se fijará la situación de los hijos menores de edad, así como las medidas de seguridad necesarias para corregir los actos de violencia fami-



liar, en términos de la Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Familiar y, además, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Por tanto, es evidente que la norma impugnada no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional accionante, el Congreso Local de la Ciudad de México no invade la competencia del Congreso de la Unión en materia procedimental penal, pues la medida que prevé es aplicable en juicios familiares, otorgada por autoridad judicial competente.

En cuanto al fondo, respecto a la demanda promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

- En torno a los cuatro conceptos de invalidez de la Comisión Local accionante, se atienden de manera conjunta por guardar relación entre ellos, mismos que son infundados.

Como lo señala la accionante, el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, ya prevé un registro con similares características, con la diferencia de que este último contempla todos los delitos. Además, en el mismo numeral se prevé que el sistema contará con una versión pública, la cual será consultable por cualquier persona.

Así, los datos de los sentenciados que se encuentran en el registro impugnado, ya son públicos y son exigidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, además de que se encuentran contemplados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, por lo que la adición de los datos personales de los sujetos que ya cuentan con una sentencia judicial por delitos de índole sexual, al Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México, en nada causa agravio a la esfera jurídica de los sentenciados cuyos datos se registren en dicho sistema, ya que de ninguna forma éstos serán divulgados por el ente obligado a proteger los mismos, ya que para lograr el acceso al citado registro, será necesario conocerlos con anticipación para realizar cualquier búsqueda dentro del sistema, con la finalidad de proteger los mismos.



El registro no es una pena, sino una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y buscar facilitar las tareas de investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales.

Asimismo, atendiendo al principio de máxima publicidad, todas las sentencias deben ser públicas, para que se encuentren a disposición del público en general, en términos del artículo 73, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por otra parte, respecto a la supuesta incertidumbre jurídica con relación a la presencia de dos diferentes vigencias del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, la misma no existe ya que de la lectura de los artículos 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal, y 80, párrafo primero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se advierte que ambos contemplan lo mismo.

En efecto, la única forma en la cual se puede extender el periodo de diez años a treinta, aplica cuando la persona sentenciada hubiese obtenido su libertad por un motivo diverso a los señalados en el artículo 96 Ter del Código Penal de Distrito Federal, como son que la pena sea sustituida o suspendida por el Juez. Salvo esos dos únicos casos, el periodo será extendido, por ejemplo, cuando el sentenciado obtenga una resolución de amparo en la cual se establezca que la Justicia de la Unión lo ampare y proteja, ordenando su inmediata liberación en ese caso a la vigencia de dicho registro, se le incluirá adicionalmente la subsistencia por un periodo adicional. Motivos por los que se estima que el artículo aludido es claro y preciso.

Finalmente, en cuanto a la confusión respecto a la manera en la que opera el registro impugnado, ya que, por una parte, es público y, por otra, se puede acceder a él, deberá realizarse a través de una solicitud escrita, ello no implica que se tenga acceso a la información sin cumplir estándares de seguridad, esto es, no estará al alcance de la población en general, ni publicado en un listado de un sitio de Internet o algún otro medio de difusión masiva, sino precisamente funciona al contrario, como medio de control que opera a determinadas reglas y formas de acceder a la información de la persona "Agresora Sexual", se establece a través de una petición escrita, en la parte que se deberán proporcionar



los datos mínimos de identificación y, con ello, se podrá otorgar una mayor certeza de la protección de datos personales de los individuos, cuyos datos se encuentren inscritos en el registro impugnado. Situación que vela por la finalidad de que las personas registradas o sus familiares, sean susceptibles de ser acosados o estigmatizados por la sociedad.

Por otra parte, **puede servir de ejemplo el Registro Nacional de Detenciones**, que es el antecedente inmediato existente, en el cual para su consulta se necesita de forma obligatoria que la persona solicitante proporcione su nombre completo, CURP, teléfono y correo electrónico; asimismo, los datos de la persona que busca, como es el nombre completo, fecha de nacimiento y CURP, lo anterior, con la finalidad de proteger los datos personales de las personas que se encuentran dentro del programa, **situación que se replicará a nivel local**, por tanto, su consulta deberá ser a través de petición, en la que se exprese quién solicita la información y de que persona se solicita, siendo que la información a la que se tendrá acceso será: fotografía, nombre, edad, alias y nacionalidad.

Finalmente, dicho registro de forma clara y precisa establece que contendrá información clasificada a la cual únicamente las personas titulares del Ministerio Público tendrán acceso.

Por lo anterior, es evidente que no existe la incongruencia que alega la accionante y que tampoco estamos ante una violación de derechos fundamentales.

12. DÉCIMO SEGUNDO.—**Pedimentos del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

13. DÉCIMO TERCERO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil veinte, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de incons-



titucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁵ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, plantean la posible contradicción de normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁵ Acuerdo General Número 5/2013

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."

⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



16. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se declararon inhábiles** los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y **prorrogándose la suspensión de plazos** entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

17. Ahora bien, en los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, **sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio de control**. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

18. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General Número 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impresos y electrónicos en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

19. Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en la Gaceta de Gobierno de la Ciudad de México mediante decreto publicado el veinte de marzo de dos mil veinte; **el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte**.

20. En ese sentido, si las demandas promovidas por las Comisiones accionantes se recibieron a través del buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia



de la Nación el **tres de agosto de dos mil veinte**;⁷ por tanto, cabe concluir que **su presentación resulta oportuna.**

21. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, son entes legitimados para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁹ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

22. En el caso, por lo que respecta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovente de la **acción de inconstitucionalidad 187/2020**, comparece su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, quien acredita su personalidad mediante copia certificada del acuerdo de su designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Dere-

⁷ Conforme a los sellos que aparecen en las páginas 1 y 22 de la versión digitalizada de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contenida en el expediente electrónico de este asunto; y las páginas 1 y 57 de la versión digitalizada de la demanda presentada por la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México contenida en el expediente electrónico de este asunto.

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

⁹ **Ley reglamentaria de la materia**

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



chos Humanos¹⁰ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

23. Respecto a la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, promovente de la **acción de inconstitucionalidad acumulada 218/2020**, comparece Nashieli Ramírez Hernández, como presidenta de dicho organismo, quien exhibió copia certificada del oficio de siete de septiembre de dos mil diecisiete, suscrito por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de dicha entidad federativa, y acorde con las fracciones I y XX del artículo 12 de la Ley Orgánica de la referida Comisión Local¹¹ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

24. Por tanto, si en el caso las referidas Comisiones, Nacional y Local respectivas, promueven el presente medio de control en contra de preceptos contenidos en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y el Código Penal del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y las accionantes insisten en que resultan violatorios a diversos derechos humanos, entre los que destacan el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con su diverso numeral 73, fracción XXI, inciso c), así como la transgresión a los derechos de igualdad, la prohibición de discriminación, la libertad de trabajo, la intimidad y protección de datos personales, así como la reinserción social, es evidente que, en su conjunto, **cuentan con la legitimación necesaria para impugnarlos.**

¹⁰ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

¹¹ **Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México**

"**Artículo 12.** La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión ...

"XX. Interponer en representación de la Comisión los mecanismos de control constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución General."



25. CUARTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** De la lectura integral de los escritos de demanda formulados por las Comisiones protectoras de Derechos Humanos, tanto la nacional como la local de la Ciudad de México, se desprende que impugnan diversas normas contenidas en el "**Decreto por el que se reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México**", publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el **veinte de marzo de dos mil veinte**, conforme a lo siguiente:

26. a) La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovente de la **acción de inconstitucionalidad 187/2020**, impugna únicamente el artículo:

• **63, en su fracción XI**, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

27. Precepto que considera inconstitucional, al alegar que la medida de protección que prevé viola el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica de las personas, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con la facultad que de manera exclusiva, se otorga al Congreso de la Unión en el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de esa Norma Fundamental, de manera que el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para regular ese aspecto.

28. b) La **Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México**, promovente de la **acción de inconstitucionalidad acumulada 218/2020**, impugna los siguientes artículos:

• **31, fracción VII, 42, fracción III, 60, párrafo segundo, 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, último párrafo, 86, párrafo segundo, 96, 178 Bis y 181 Ter, último párrafo**, todos del Código Penal del Distrito Federal.

• **3, fracciones XII y XXV, 5, fracción II, 14 Ter, 15 Bis, fracciones I, III y IV, 25, fracciones I, III y V, 26, fracción I, 55, fracción I, 59, fracción I, 60 Bis, fracciones I, II, III, IV y VI, 79, 80, 81, 82 y 83** de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y,



• **7, párrafo segundo, 44, penúltimo párrafo, 46, último párrafo, 69, primer párrafo, y 81** de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

29. Al respecto, la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México sostiene que la existencia e implementación del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de esa entidad federativa, incorporado a los preceptos que impugna, vulnera, en síntesis, el principio de legalidad, los derechos de seguridad jurídica, igualdad, la prohibición de discriminación, la reinserción social, la libertad de trabajo, así como la intimidad, confidencialidad y protección de datos personales.

30. QUINTO.—**Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

31. En el caso, el **Poder Legislativo de la Ciudad de México** plantea que **la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación** para impugnar cuestiones relacionadas con los ámbitos de competencia de la Ciudad de México y la Federación, siendo que únicamente puede alegar violaciones a derechos humanos en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

32. Lo anterior es **infundado**, pues como quedó acreditado en el considerando de Legitimación, resulta claro que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega la vulneración del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con su diverso numeral 73, fracción XXI, inciso c).

33. Cabe señalar que este Tribunal Constitucional ha establecido que el referido artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea



Parte, **sin que establezca otra condición**, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue violaciones a derechos humanos, como en el caso acontece.¹²

34. Lo anterior se fortalece en la **jurisprudencia P./J. 31/2011**,¹³ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, registro digital: 161410).

35. Por otra parte, la citada autoridad legislativa local hace valer **que las demandas formuladas por las Comisiones Accionantes resultan extemporáneas**, pues las reformas impugnadas se publicaron el veinte de marzo de dos mil veinte, y considera que el plazo legal para su promoción transcurrió del

¹² Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Texto: "Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía**, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos."



veintiuno de marzo al diecinueve de abril de este año, al ser el último día de su presentación inhábil, se debían presentar el día hábil siguiente, el cual, a su parecer, fue el treinta de junio del año que transcurre. Al respecto, estima que de conformidad con el Acuerdo General Número 12/2020, emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su punto segundo, numerales 1 y 2, las Comisiones promoventes podían presentar las acciones por vía electrónica; sin embargo, no lo hicieron y como se desprende de los sellos de recepción respectivos, las mismas se presentaron hasta el tres de agosto de dos mil veinte, es decir, treinta y cuatro días posteriores. En esos términos, solicita se decrete el sobreseimiento, al considerar actualizada la causal de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción VII, en relación con la fracción II del diverso 20, todos de la ley reglamentaria de la materia.

36. Lo anterior es **infundado**, pues como quedó demostrado en el considerando de oportunidad, las demandas de las accionantes son **oportunas**, siendo que dicho órgano legislativo local hace una lectura equivocada de los Acuerdos Generales Plenarios emitidos por este Tribunal Pleno con motivo de la pandemia derivada de la enfermedad del Coronavirus COVID-19, siendo que, como se explicó, en ellos **se declararon inhábiles** los días del dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y **prorrogándose la suspensión de plazos** entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; **sin que sea obstáculo que se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por este Tribunal Constitucional, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos Acuerdos Generales**, siendo posible hacer uso de los medios ordinarios para hacer llegar una demanda a esta Suprema Corte, como aconteció en el caso, pues ello tiene fundamento en ley, siendo una potestad hacerlo valer electrónicamente.

37. En otro aspecto, el **Congreso de la Ciudad de México** plantea que debe sobreseerse en la acción presentada por la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, pues **en la Sala Constitucional de dicha entidad federativa se encuentra radicada la acción de inconstitucional AI/1/2020**, admitida por auto de cuatro de agosto de dos mil veinte, **promovida por la propia Comisión Local y donde formula los mismos conceptos de invalidez**.



38. Lo anterior es **infundado**, pues resulta claro que el parámetro de validez de este medio impugnativo lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo establece el artículo 105, fracción II, de esa Norma Fundamental, siendo que el medio de control que refiere promovió la Comisión Local se sujeta al parámetro de validez del ámbito de la Constitución de la Ciudad de México.

39. Al respecto, se debe destacar que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno, al analizar la validez del establecimiento de medios de control constitucional en la Constitución de la Ciudad de México, sostuvo que: "la sola existencia de tales medios de control no tiene como consecuencia directa vedar al Poder Judicial de la Federación de la posibilidad de pronunciarse, en última instancia y de manera definitiva, sobre la sujeción al parámetro de regularidad constitucional tanto de las creaciones y ampliaciones llamadas 'derechos' por los Constituyentes Locales, como de la interpretación que sus órganos jurisdiccionales sostengan."¹⁴

40. Por otra parte, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó

¹⁴ Se aprobó por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en sus apartados B, denominado "IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON INVASIÓN DE COMPETENCIAS", subapartados 6), denominado "Celebración de tratados internacionales y política exterior"; y, 9), denominado "Ciencia y tecnología", D, denominado "IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL ALCANCE O LA INTERPRETACIÓN DE DERECHOS ESPECÍFICOS", subapartados 3), denominado "secreto profesional para periodistas", y 5), denominado "Libertad de asociación", y F, denominado "**IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO**", subapartado 1), denominado "Parámetro de regularidad constitucional local" y control constitucional por inaplicación", en su cuestionamiento 1), identificado como "¿Puede la Ciudad de México disponer que en la Capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución Local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el "parámetro de regularidad constitucional local?", en su parte primera, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 4, apartado A, numeral 1, en las porciones normativas "En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en" y "esta Constitución", 6o., apartado C, numeral 1, 7, apartado C, numeral 2, 8, apartado C, y 20, numerales 2, 7 y 10, de la Constitución Política de la Ciudad de México.



únicamente a su promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe **desestimarse** acorde con la **jurisprudencia P./J. 38/2010**¹⁵ de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, registro digital: 164865).

41. Finalmente, este Tribunal Pleno advierte que la **fracción XXV del artículo 3 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, impugnada por la Comisión Local accionante, **ha dejado de surtir sus efectos** con motivo de su reforma y derogación, respectivamente, publicada en Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el **diecinueve de octubre de dos mil veinte**, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el 65,¹⁶ ambos de la ley

¹⁵ **Jurisprudencia P./J. 38/2010**, de texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

¹⁶ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"**V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con



reglamentaria que rige a este medio de control constitucional, como se explica a continuación:

42. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha observado que la cesación de efectos puede ser el resultado de la modificación de la norma impugnada, no obstante, para que esa modificación produzca el sobreseimiento en la acción, debe ser considerada un **nuevo acto legislativo**.

43. En este sentido, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en acción de inconstitucionalidad, **se deben satisfacer dos aspectos: (i) uno formal**, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo y **(ii) otro material**, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo. Lo anterior, acorde con la jurisprudencia **P./J. 25/2016 (10a.)**,¹⁷ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, registro digital: 2012802).

excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

¹⁷ **Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)**, de texto: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."



44. Así, el primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; en tanto que el segundo, consiste en que la modificación sea sustantiva o material y se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

45. Entonces, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, siempre que esa modificación constituya un **cambio normativo real a la esencia de la institución jurídica** y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa.

46. En el caso, con fecha **diecinueve de octubre de dos mil veinte** se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el "***Decreto por el que se deroga la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal, y se modifican los artículos 2, 3, 8, fracción III, 11, 12, 16, 35, 57, fracciones I y III, 64, 65, primer párrafo, 67 y 70, la denominación del título cuarto, así como el nombre del capítulo I del mismo título; y se agrega una fracción V al artículo 71; todos ellos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México***", siendo que, dentro de las normas reformadas destaca el **artículo 3** impugnado en esta vía por la Comisión Local accionante, concretamente, en sus **fracciones XII y XXV**, cuya modificación legislativa se destaca en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México	
Texto impugnado (G.O. 20 de marzo de 2020)	Texto reformado (G.O. 19 de octubre de 2020)
" Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:	(REFORMADO, G.O. 19 DE OCTUBRE DE 2020) " Artículo 3. Para efectos de la presente ley se entenderá:
"I. Acciones afirmativas: Las medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y de promoción, encami-	"I. Acciones afirmativas: Las medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y de promoción, encami-



nadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la discriminación, desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres;

"II. Debida diligencia: La obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, las dependencias y entidades del Distrito Federal, de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres;

"III. Dirección de Igualdad: La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal;

"IV. Discriminación contra las mujeres: Toda distinción, exclusión o restricción que sufren las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos;

"V. Empoderamiento de las mujeres: El proceso que permite el tránsito de las mujeres de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión hacia un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio pleno de sus derechos y garantías;

"VI. (DEROGADA, G.O. 8 DE MARZO DE 2019)

nadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la discriminación, desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres;

"II. Debida diligencia: La obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, las dependencias y entidades del Distrito Federal, de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres;

"III. Declaratoria de Alerta de Violencia contra las mujeres: conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad;

"IV. Discriminación contra las mujeres: Toda distinción, exclusión o restricción que sufren las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos;

"V. Empoderamiento de las mujeres: El proceso que permite el tránsito de las mujeres de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión hacia un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio pleno de sus derechos y garantías;

"VI Fiscalía: La Fiscalía General de la Ciudad de México;



"VII. Ley: La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal;

"VIII. Misoginia: Las conductas de odio contra las mujeres por el hecho de serlo;

"IX. Mujeres en condición de vulnerabilidad: Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia;

"X. Modalidades de violencia: Los ámbitos donde ocurre, públicos o privados, y se ejerce la violencia contra las mujeres;

(ADICIONADA, G.O. 11 DE JULIO DE 2017)

"XI. Parto Humanizado: Modelo de atención a las mujeres durante el parto y el puerperio, basado en el respeto a sus derechos humanos, su dignidad, Integridad, libertad y toma de decisiones relativas a cómo, dónde y con quien parir. La atención Médica otorgada debe estar basada en fundamentos científicos y en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, proporcionando condiciones de comodidad y privacidad durante el parto, con lo mejor de la atención desmedicalizada, y garantizando, en su caso, la coordinación y los acuerdos interinstitucionales para identificar, atender y resolver

"VII. SEMUJERES: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México;

"VIII. Ley: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México;

"IX. LUNAS: Unidades de Atención a mujeres víctimas de violencia que brindan asesoría psicológica y legal, formación para el liderazgo y servicios comunitarios, para promover la autonomía y la exigibilidad de derechos de las mujeres y niñas;

"X. Misoginia: Las conductas de odio contra las mujeres por el hecho de serlo;

"XI. Mujeres en condición de vulnerabilidad: Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia;



de manera oportuna y segura las complicaciones y emergencias obstétricas.

"El modelo incluye de manera explícita y directa, las opiniones, necesidades y valoraciones emocionales de las mujeres y sus familias en los procesos de atención del parto y puerperio, incorporando medidas para erradicar las barreras culturales y de género que dificultan el acceso de las mujeres a los servicios de salud, reconociendo la diversidad cultural existente, y los aportes de la partería tradicional y otros aportes clínico terapéuticos de salud no convencionales.

(REFORMADA, G.O. 20 DE MARZO DE 2020)

"XII. Persona agresora: Quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades, así como quienes se encuentren registrados en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales;

"XIII. Perspectiva de género: Visión crítica, explicativa, analítica y alternativa que aborda las relaciones entre los géneros y que permite enfocar y comprender las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres y establece acciones gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres;

(REFORMADA, G.O. 20 DE MARZO DE 2020)

"XIV. Fiscalía: La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México;

"XV. Red de información de violencia contra las mujeres: El sistema de recolección, procesamiento y clasificación de la información producida por las dependencias y entidades señaladas en esta Ley;

"XII. Modalidades de violencia: Los ámbitos donde ocurre, públicos o privados, y se ejerce la violencia contra las mujeres;

"XIII. Parto Humanizado: Modelo de atención a las mujeres durante el parto y el puerperio, basado en el respeto a sus derechos humanos, su dignidad, Integridad, libertad y toma de decisiones relativas a cómo, dónde y con quién parir. La atención Médica otorgada debe estar basada en fundamentos científicos y en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, proporcionando condiciones de comodidad y privacidad durante el parto, con lo mejor de la atención desmedicalizada, y garantizando en su caso, la coordinación y los acuerdos interinstitucionales para identificar, atender y resolver de manera oportuna y segura las complicaciones y emergencias obstétricas.

"El modelo incluye de manera explícita y directa, las opiniones, necesidades y valoraciones emocionales de las mujeres y sus familias en los procesos de atención del parto y puerperio, incorporando medidas para erradicar las barreras culturales y de género que dificultan el acceso de las mujeres a los servicios de salud, reconociendo la diversidad cultural existente, y los aportes de la partería tradicional y otros aportes clínico terapéuticos de salud no convencionales;

"XIV. Persona agresora: Quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades;

"XV. Perspectiva de género: Visión crítica, explicativa, analítica y alternativa que aborda las relaciones entre los géneros y que permite enfocar y comprender las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres y establece ac-



"XVI. Refugios Especializados. Las estancias del Gobierno del Distrito Federal, específicamente creadas para la atención de víctimas de trata de personas.

(ADICIONADA, G.O. 11 DE JULIO DE 2017)

"XVII. Relación afectiva o de hecho: Aquella en la que se comparte una relación íntima sin convivencia ni vínculo matrimonial o concubinato.

"XVIII. Tipos de violencia: Los distintos daños que puede ocasionar la violencia contra las mujeres;

"XIX. Tribunal: El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

"XX. Unidades de Atención: Las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar de la Dirección de Igualdad;

"XXI. Víctima: La mujer de cualquier edad que sufra algún tipo de violencia;

"XXII. Víctima indirecta: familiares de la víctima y/o personas que tengan o hayan tenido relación o convivencia con la misma y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo por motivo de la violencia ejercida contra las mujeres;

"XXIII. Violencia contra las mujeres: Toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia;

ciones gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres;

"XVI. Red de información de violencia contra las mujeres: El sistema de recolección, procesamiento y clasificación de la información producida por las dependencias y entidades señaladas en esta Ley;

"XVII. Refugios Especializados. Las estancias del Gobierno del Distrito Federal, específicamente creadas para la atención de víctimas de trata de personas;

"XVIII. Relación afectiva o de hecho: Aquella en la que se comparte una relación íntima sin convivencia ni vínculo matrimonial o concubinato;

"XIX. Tipos de violencia: Los distintos daños que puede ocasionar la violencia contra las mujeres;

"XX. Tribunal: El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México;

"XXI. Víctima: La mujer de cualquier edad que sufra algún tipo de violencia;

"XXII. Víctima indirecta: familiares de la víctima y/o personas que tengan o hayan tenido relación o convivencia con la misma y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo por motivo de la violencia ejercida contra las mujeres;

"XXIII. Violencia contra las mujeres: Toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte



(ADICIONADA, G.O. 19 DE JULIO DE 2017)

"XXIV. Declaratoria de Alerta por violencia contra las mujeres: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

(ADICIONADA, G.O. 20 DE MARZO DE 2020)

"XXV. Registro: El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales."

a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia."

47. De lo visto se advierte que a través de la reforma de diecinueve de octubre de dos mil veinte al artículo 3 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se reformaron y derogaron varias de sus fracciones, en las que se incluyen las impugnadas por la Comisión Local accionante, en concreto, se modificó la fracción XII, relativa a la definición de "Persona agresora", eliminándose de su texto la porción normativa que dice: "**así como quienes se encuentren registrados en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales**" y reubicándose como fracción XIV; asimismo, se derogó la fracción XXV impugnada, que definía "registro", como "**El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales**".

48. En ese sentido, la **fracción XII**, que pasó a ser fracción XIV, sufrió un **cambio normativo en su texto**, pues dentro de la definición de "**Persona agresora**", **se eliminó la parte que dice: "así como quienes se encuentren registrados en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales"**, siendo que únicamente entran dentro de esa definición "**Quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades**", porción normativa esta última que no fue impugnada por la Comisión Local accionante, atento a que únicamente combate la normativa relacionada con el referido registro. En esa medida, es de concluirse que, respecto de la porción normativa que subsiste, se cumplen los requisitos formal y material para considerar un nuevo acto legislativo, máxime que no se ve relacionada con la medida legislativa combatida en esta instancia constitucional.



49. Por su parte, resulta evidente que **con la derogación de la fracción XXV**, relativa a la definición de "registro", **han cesado los efectos de dicho precepto.**

50. Por tanto, como se adelantó, **lo procedente es sobreseer** en esta acción respecto de las **fracciones XII y XXV del artículo 3** de la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el 65,¹⁸ ambos de la ley reglamentaria de la materia, **al haber dejado de surtir sus efectos**, el primero derivado del cambio normativo sufrido en su texto, y el segundo, al haber sido derogado, ambos con motivo del decreto publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el diecinueve de octubre de dos mil veinte.

51. No pasa inadvertido para este Pleno que el **veintitrés de noviembre de dos mil veinte** se publicó en la Gaceta de la Ciudad de México, el "*Decreto por el que se reforman, el artículo 3; la fracción VII del artículo 7; la fracción III del artículo 8; el artículo 11; el primer párrafo del artículo 15; el primer párrafo del artículo 17; el primer párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 19; el primer párrafo del artículo 23; la fracción IV del artículo 24; la fracción IX y el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 26; los artículos 29, 35, 40, 41; el primer párrafo del artículo 42; los artículos 43, 45; primer párrafo del artículo 50 Bis; el artículo 50 Ter; el artículo 50 Quáter, la fracción III del artículo 57; los artículos 58, 60, 61 Bis; el segundo párrafo del artículo 62; las fracciones III y VII del artículo 63; las fracciones II y III del artículo 71; se reforma la denominación del capítulo VIII correspondiente al Título Cuarto; se reforma el artículo 73; se reforma la denominación del Título Sexto; y se reforma el artículo 77; todos de la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de***

¹⁸ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"**V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



México",¹⁹ de cuyos preceptos **destaca nuevamente reformado el artículo 3**, cuyas modificaciones legislativas, respecto de la reforma de diecinueve de octubre de dos mil veinte, se muestran en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México	
Publicación de 19 de octubre de 2020	Reforma de 23 de noviembre de 2020
<p>"Artículo 3. Para efectos de la presente ley se entenderá:</p> <p>"I. Acciones afirmativas: Las medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la discriminación, desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres;</p> <p>"II. Debida diligencia: La obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, las dependencias y entidades del Distrito Federal, de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres;</p> <p>"III. Declaratoria de Alerta de Violencia contra las mujeres: conjunto de acciones</p>	<p>"Artículo 3. Para efectos de la presente ley se entenderá:</p> <p>"I. Acciones afirmativas: Las medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la discriminación, desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres;</p> <p>"II. Debida diligencia: La obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, las dependencias y entidades de la Ciudad de México, de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres;</p> <p>"III. Declaratoria de Alerta de Violencia contra las mujeres: conjunto de acciones</p>

¹⁹ G.O. 19 DE OCTUBRE DE 2020.

"[N. DE E. TRANSITORIOS DEL "DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA LEY DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR PARA EL DISTRITO FEDERAL. Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 2, 3, 8 FRACCIÓN III, 11, 12, 16, 35, 57, FRACCIONES I Y III, 64, 65 PRIMER PÁRRAFO, 67 Y 70, LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO, ASÍ COMO EL NOMBRE DEL CAPÍTULO I DEL MISMO TÍTULO; Y SE AGREGA UNA FRACCIÓN V AL ARTÍCULO 71; TODOS ELLOS DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.] "PRIMERO. Remítase a la Jefatura de Gobierno para su conocimiento y efectos legales conducentes.

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



gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad;

"IV. Discriminación contra las mujeres: Toda distinción, exclusión o restricción que sufren las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos;

"V. Empoderamiento de las mujeres: El proceso que permite el tránsito de las mujeres de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión hacia un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio pleno de sus derechos y garantías;

"VI. Fiscalía: La Fiscalía General de la Ciudad de México;

"VII. SEMUJERES: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México;

"VIII. Ley: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México;

"IX. LUNAS: Unidades de Atención a mujeres víctimas de violencia que brindan asesoría psicológica y legal, formación para el liderazgo y servicios comunitarios, para promover la autonomía y la exigibilidad de derechos de las mujeres y niñas;

gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad;

"IV. Discriminación contra las mujeres: Toda distinción, exclusión o restricción que sufren las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos;

"V. Empoderamiento de las mujeres: El proceso que permite el tránsito de las mujeres de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión hacia un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio pleno de sus derechos y garantías;

"VI. Fiscalía: La Fiscalía General de la Ciudad de México;

"VII. SEMUJERES: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México;

"VIII. Ley: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México;

"IX. LUNAS: Unidades de Atención a mujeres víctimas de violencia que brindan asesoría psicológica y legal, formación para el liderazgo y servicios comunitarios, para promover la autonomía y la exigibilidad de derechos de las mujeres y niñas;



"X. Misoginia: Las conductas de odio contra las mujeres por el hecho de serlo;

"XI. Mujeres en condición de vulnerabilidad: Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia;

"XII. Modalidades de violencia: Los ámbitos donde ocurre, públicos o privados, y se ejerce la violencia contra las mujeres;

"XIII. Parto Humanizado: Modelo de atención a las mujeres durante el parto y el puerperio, basado en el respeto a sus derechos humanos, su dignidad, Integridad, libertad y toma de decisiones relativas a cómo, dónde y con quién parir. La atención Médica otorgada debe estar basada en fundamentos científicos y en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, proporcionando condiciones de comodidad y privacidad durante el parto, con lo mejor de la atención desmedicalizada, y garantizando, en su caso, la coordinación y los acuerdos interinstitucionales para identificar, atender y resolver de manera oportuna y segura las complicaciones y emergencias obstétricas.

"El modelo incluye de manera explícita y directa, las opiniones, necesidades y valoraciones emocionales de las mujeres y

"X. Misoginia: Las conductas de odio contra las mujeres por el hecho de serlo;

"XI. Mujeres en condición de vulnerabilidad: Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia;

"XII. Modalidades de violencia: Los ámbitos donde ocurre, públicos o privados, y se ejerce la violencia contra las mujeres;

"XIII. Parto Humanizado: Modelo de atención a las mujeres durante el parto y el puerperio, basado en el respeto a sus derechos humanos, su dignidad, Integridad, libertad y toma de decisiones relativas a cómo, dónde y con quién parir. La atención Médica otorgada debe estar basada en fundamentos científicos y en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, proporcionando condiciones de comodidad y privacidad durante el parto, con lo mejor de la atención desmedicalizada, y garantizando en su caso, la coordinación y los acuerdos interinstitucionales para identificar, atender y resolver de manera oportuna y segura las complicaciones y emergencias obstétricas.

"El modelo incluye de manera explícita y directa, las opiniones, necesidades y valoraciones emocionales de las mujeres y



sus familias en los procesos de atención del parto y puerperio, incorporando medidas para erradicar las barreras culturales y de género que dificultan el acceso de las mujeres a los servicios de salud, reconociendo la diversidad cultural existente, y los aportes de la partería tradicional y otros aportes clínico terapéuticos de salud no convencionales;

"XIV. Persona agresora: Quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades;

"XV. Perspectiva de género: Visión crítica, explicativa, analítica y alternativa que aborda las relaciones entre los géneros y que permite enfocar y comprender las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres y establece acciones gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres;

"XVI. Red de información de violencia contra las mujeres: El sistema de recolección, procesamiento y clasificación de la información producida por las dependencias y entidades señaladas en esta Ley;

"XVII. Refugios Especializados. Las estancias del Gobierno del Distrito Federal, específicamente creadas para la atención de víctimas de trata de personas;

"XVIII. Relación afectiva o de hecho: Aquella en la que se comparte una relación íntima sin convivencia ni vínculo matrimonial o concubinato;

"XIX. Tipos de violencia: Los distintos daños que puede ocasionar la violencia contra las mujeres;

sus familias en los procesos de atención del parto y puerperio, incorporando medidas para erradicar las barreras culturales y de género que dificultan el acceso de las mujeres a los servicios de salud, reconociendo la diversidad cultural existente, y los aportes de la partería tradicional y otros aportes clínico terapéuticos de salud no convencionales;

"XIV. Persona agresora: Quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades;

"XV. Perspectiva de género: Visión crítica, explicativa, analítica y alternativa que aborda las relaciones entre los géneros y que permite enfocar y comprender las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres y establece acciones gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres;

"XVI. Red de información de violencia contra las mujeres: El sistema de recolección, procesamiento y clasificación de la información producida por las dependencias y entidades señaladas en esta Ley;

"XVII. Refugios Especializados. Las estancias del Gobierno de la Ciudad de México, específicamente creadas para la atención de víctimas de trata de personas;

"XVIII. Registro: El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales; ..."



"XX. Tribunal: El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México;

"XXI. Víctima: La mujer de cualquier edad que sufra algún tipo de violencia;

"XXII. Víctima indirecta: familiares de la víctima y/o personas que tengan o hayan tenido relación o convivencia con la misma y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo por motivo de la violencia ejercida contra las mujeres;

"XXIII. Violencia contra las mujeres: Toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia; ..."

52. Del cuadro anterior se observa que a través de la reforma publicada el **veintitrés de noviembre de dos mil veinte** se incorporó al **artículo 3** de la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México** una **fracción XVIII** que retomó la definición de "registro", como "**El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales**", originalmente contenida en la **fracción XXV** de ese precepto, en la anterior reforma de veinte de marzo de dos mil veinte, impugnada por la Comisión Local accionante.

53. No obstante, este Tribunal Pleno reitera que **han cesado los efectos de la norma efectivamente impugnada en esta acción**, pues el hecho de que el legislador local haya previsto nuevamente la definición de "registro" en el artículo 3 impugnado, pero ahora en una diversa **fracción XVIII**, ello constituye un **nuevo acto legislativo, formal y material**, teniendo en cuenta que **la existencia jurídica de la fracción XXV impugnada terminó con motivo de su derogación a través del decreto publicado en la Gaceta Oficial Local el diecinueve de octubre de dos mil veinte**.



54. Es aplicable, en lo conducente, la **jurisprudencia P./J. 47/99**,²⁰ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 657, registro digital: 193771).

55. Ahora, el **dos de septiembre de dos mil veintiuno**, fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el "**Decreto por el que se modifica el primer párrafo del artículo 26 y se derogan las fracciones XII, XIII y XIV de dicho numeral de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; se modifica la fracción XXVII del artículo 3o. y se adicionan las fracciones XXVII Bis, XXVII Ter, XXVII Quáter y XXVII Quinquies a dicho numeral, de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; se modifica la fracción XIV del artículo 18 y se adicionan las fracciones XIV Bis y XIV Ter a dicho numeral; se adiciona un párrafo al artículo 55, se derogan los artículos 20 y 54, y se modifica el artículo 119, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Se derogan las fracciones I, III y IV del artículo 15 Bis y se adicionan al artículo 25 las fracciones IV Bis, IV Ter, IV Quáter, VI Bis y VI Ter, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Se abroga la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se expide la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México", dentro de los cuales destacan las **fracciones I, III y IV del artículo 15 Bis** de la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, impugnadas en esta vía por la Comisión Local accionante. En efecto, en una comparativa de los preceptos impugnados y el decreto aludido, se desprende lo siguiente:**

²⁰ **P./J. 47/99**, de texto: "La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria."



Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México	
Texto impugnado (G.O. 20 de marzo de 2020)	Decreto de reformas de 2 de septiembre de 2021
<p>"Artículo 15 BIS. Son obligaciones de la Secretaría de Gobierno las siguientes:</p> <p>"I. <u>Publicar en su portal web oficial, el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, registrando a la persona sentenciada, una vez que cause ejecutoria la sentencia;</u></p> <p>"II. Participar en la Coordinación Interinstitucional y en las acciones de prevención y erradicación de la violencia que prevé esta Ley;</p> <p>"III. <u>Establecer los lineamientos para crear, organizar, implementar, gestionar, actualizar, monitorear y evaluar el funcionamiento del Registro Público de Agresores Sexuales;</u></p> <p>"IV. <u>Expedir los mecanismos que permitan inscribir, acceder, rectificar, cancelar y oponerse cuando resulte procedente, la información contenida en el Registro;</u> y,</p> <p>"V. Suscribir los convenios con instituciones públicas, privadas y académicas necesarios para el cumplimiento de su objeto."</p> <p>"Artículo 25. La Secretaría de Seguridad Ciudadana deberá:</p> <p>"I. Elaborar e implementar en coordinación con la Fiscalía, acciones de política criminal que incidan en la prevención de la violencia contra las mujeres, dando prioridad a las zonas de mayor incidencia delictiva, así como a aquellas donde residan un mayor número de personas inscritas en el Registro; ...</p>	<p>"CUARTO. <u>Se DEROGAN las fracciones I, III y IV del artículo 15 bis y se ADICIONAN al artículo 25 las fracciones IV Bis, IV Ter IV Quáter, VI Bis y VI Ter,</u> de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia de la Ciudad de México; para quedar como sigue: ..."</p> <p>"ARTÍCULO 15 BIS. ...</p> <p>"I. Se deroga.</p> <p>"II. ...</p> <p>"III. Se deroga.</p> <p>"IV. Se deroga.</p> <p>"V. ..."</p> <p>"Artículo 25. La Secretaría de Seguridad Ciudadana deberá:</p> <p>"I. a IV. ...</p> <p>"IV Bis. <u>Publicar en su portal web oficial, el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, registrando a la persona sentenciada una vez que cause ejecutoria la sentencia;</u></p> <p>"IV Ter. <u>Establecer los lineamientos para crear, organizar, implementar, gestionar, actualizar, monitorear y evaluar el funcionamiento del Registro Público de Agresores Sexuales;</u></p> <p>"IV Quáter. <u>Expedir los mecanismos que permitan inscribir, acceder, rectificar, cancelar y oponerse cuando resulte procedente, la información contenida en el Registro;</u></p>



"III. Realizar estudios estadísticos e investigaciones que permitan la elaboración de políticas públicas que prevengan la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado. Debiendo en todo momento estar actualizadas las consultas al Registro; ...

"V. Realizar, en coordinación con la Secretaría de las Mujeres campañas de prevención del delito, en función de los factores de riesgo que atañen a las mujeres, incluyendo los de carácter sexual, y las consultas al Registro; ..."

"V. ...

"VI. Formular acciones y programas orientados a fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres;

"VI Bis. Participar en la Coordinación Interinstitucional y en las acciones de prevención y erradicación de la violencia que prevé esta Ley;

"VI Ter. Suscribir los convenios con instituciones públicas, privadas y académicas necesarios para el cumplimiento de su objeto; y,

"VII. ..."

56. Como se advierte, a través de la reforma de **dos de septiembre de dos mil veintiuno**, fueron derogadas las **fracciones I, III y IV del artículo 15 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, en las cuales se establecían obligaciones para la Secretaría de Gobierno Local relacionadas con la publicación y la expedición de lineamientos y mecanismos del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, las cuales fueron transferidas a la Secretaría de Seguridad Ciudadana local, en el artículo 25, fracciones IV Bis, IV Ter, IV Quáter, VI Bis y VI Ter, de la ley referida.

57. En esa medida, es claro que las porciones normativas impugnadas, **fracciones I, III y IV del artículo 15 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, han cesado sus efectos**; y si bien las atribuciones que se preveían en esas fracciones fueron incorporadas a otra dependencia del Ejecutivo Local, tal circunstancia constituye un **nuevo acto legislativo, formal y material** para efectos del análisis del fondo del asunto; por tanto, debe **sobreseerse** respecto de los citados preceptos.

58. Aunado a lo anterior, cabe señalar que el siete de junio de dos mil veintiuno se publicó el "*Decreto por el que se Reforman los artículos 71 Ter, **86** denominación del Título Décimo Octavo, 256, 259, denominación del Capítulo V, 267, 291, 292 y 293; Adiciona los artículos 111 Bis y 256 Bis; y Deroga los artículos 266, 270, 272, 273 y 275, todos del Código Penal para el Distrito Federal*", dentro de los cuales



destaca la reforma del **artículo 86**, cuyo segundo párrafo es impugnado por la Comisión Local accionante.

59. Las diferencias normativas del referido numeral impugnado se destacan en el siguiente cuadro comparativo:

Código Penal para el Distrito Federal	
Texto impugnado (G.O. 20 de marzo de 2020)	Texto reformado (G.O. 7 de junio de 2021)
<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 18 DE MARZO DE 2011) "Artículo 86. La sustitución de la sanción privativa de libertad procederá cuando se cumpla la reparación del daño, pudiendo el Juez fijar plazos para ello, de acuerdo a la situación económica del sentenciado. En los casos de delitos que impliquen violencia la sustitución prevalecerá en tanto el sentenciado no se acerque ni se comunique, por cualquier medio, por si o por interpósita persona, con la víctima u ofendido, víctimas indirectas o testigos.</p> <p>(ADICIONADO, G.O. 20 DE MARZO DE 2020) "En caso de delitos relacionados con violencia sexual, en los que se haya ordenado como medida de seguridad la inclusión del sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, este registro no será sustituido, por lo que deberá continuar en términos del artículo 69 Ter de este Código.</p> <p>(ADICIONADO [N. DE E. REPUBLICADO], G.O. 20 DE MARZO DE 2020) "La sustitución de la pena de prisión no podrá aplicarse por el juzgador, cuando se trate de <u>un</u> sujeto al que anteriormente se le hubiere condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio y cuando no proceda en los términos de las leyes respectivas, tratándose de una transgresión en perjuicio de la hacienda pública."</p>	<p>"Artículo 86 La sustitución de la sanción privativa de libertad procederá cuando se cumpla la reparación del daño, pudiendo el Juez fijar plazos para ello, de acuerdo a la situación económica del sentenciado. En los casos de delitos que impliquen violencia la sustitución prevalecerá en tanto el sentenciado no se acerque ni se comunique, por cualquier medio, por si o por interpósita persona, con la víctima u ofendido, víctimas indirectas o testigos.</p> <p>"En caso de delitos relacionados con violencia sexual, en los que se haya ordenado como medida de seguridad la inclusión del sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, este registro no será sustituido, por lo que deberá continuar en términos del artículo 69 Ter de este Código.</p> <p>"La sustitución de la pena de prisión no podrá aplicarse por el juzgador, cuando se trate de la comisión de cualquiera de los delitos previstos en los Títulos Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo de este Código o se trate de un sujeto al que anteriormente se le hubiere condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio y cuando no proceda en los términos de las leyes respectivas, tratándose de una transgresión en perjuicio de la hacienda pública."</p>



60. De lo antes transcrito es posible advertir que el **artículo 86 del Código Penal para el Distrito Federal** sufrió un cambio en el sentido normativo, dado que a diferencia del texto de la reforma impugnada, en el actual **tercer párrafo** de dicha disposición se incorporó un nuevo supuesto de excepción para la aplicación de la sustitución de la pena de prisión, a saber: tratándose de la comisión de cualquiera de los delitos previstos en los títulos décimo octavo (delitos contra la buena administración cometidos por servidores públicos), décimo noveno (hechos de corrupción y delitos contra el servicio público cometidos por particulares) y vigésimo (hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos) del referido ordenamiento sustantivo.

61. Así las cosas, dado que en la especie, se colman los requisitos formal y material para considerar que la modificación a una disposición constituye un nuevo acto legislativo, lo procedente es sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan, al haber cesado los efectos de la porción normativa impugnada.

62. Finalmente, debe mencionarse que el **once de noviembre de dos mil veintiuno** se publicó el "**Decreto por el que se Adiciona el Artículo Noveno Transitorio al Decreto por el que se Expide la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, se adiciona un Artículo 63-Bis a la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México y se Adiciona un Capítulo XIV al Título Décimo Octavo del Libro Segundo, un Artículo 276-Bis y un Artículo 276-Ter al Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 482 Tomo II, de fecha 31 de diciembre de 2018**"; sin embargo, como se advierte, ninguno de los preceptos impugnados en esta vía fue materia de reforma.

63. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

64. SEXTO.—**Cuestiones previas.** Atendiendo al contenido de las normas impugnadas, las cuales se refieren a derechos de las niñas, niños y adolescentes,



así como de las mujeres a una vida libre de violencia, previo a entrar al análisis de fondo, resulta relevante tener en cuenta el desarrollo jurisprudencial, así como la metodología que este Tribunal Constitucional ha desarrollado en torno a temas muy relevantes para nuestra sociedad actual: **a) la obligación de juzgar con perspectiva de género** y **b) el interés superior de la niñez como principio orientador de la función jurisdiccional**.

a) La obligación de juzgar con perspectiva de género

65. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que **todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género**, para lo cual, **debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten**, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

66. Lo anterior tiene sustento en la **jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.)**, de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836, registro digital: 2011430).

67. Asimismo, la propia Primera Sala, al resolver el **amparo directo en revisión 4811/2015**,²¹ ha establecido que la **perspectiva de género** constituye una **categoría analítica –concepto– que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres**, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como "lo femenino" y "lo masculino".

²¹ En sesión de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández.



68. En estos términos la **obligación de las y los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género** puede resumirse en su deber de impartir justicia sobre la base del **reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres** –pero que no necesariamente está presente en cada caso–, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que deberían asumir, como un corolario inevitable de su sexo.

69. La importancia de este reconocimiento estriba en que de él surgirá la posibilidad de que quienes tengan encomendada la función de impartir justicia, puedan **identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres**, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano.

70. Dicho de otra manera, la **obligación de juzgar con perspectiva de género exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres.**

71. Así, el contenido de dicha obligación puede resumirse de la siguiente forma:

1) Aplicabilidad: es intrínseca a la labor jurisdiccional, de modo que no debe mediar petición de parte, la cual comprende obligaciones específicas en casos graves de violencia contra las mujeres, y se refuerza aún más en el marco de contextos de violencia contra éstas; y,

2) Metodología: exige cumplir los seis pasos mencionados en la tesis de **jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.)**,²² de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN

²² **Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.)**, de texto: "Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar



CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", que pueden resumirse en la necesidad de detectar posibles –mas no necesariamente presentes– situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género, seguida de un deber de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación, y finalmente resolver los casos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres.

72. Lo anterior ha sido recogido en la **tesis aislada 1a. XXVII/2017 (10a.)**, de rubro: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 443, registro digital: 2013866).

73. Asimismo, la Primera Sala ha reconocido que el **derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género**, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

74. En efecto, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el parámetro de regularidad constitucional, **la obligación de todas las autoridades de actuar con la debida diligencia**

primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género."



adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres.

En dichos casos, el deber de investigar efectivamente tiene alcances adicionales.

75. Así, en los casos de violencia contra las mujeres, **las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia.** Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

76. Lo anotado tiene sustento en la **tesis aislada 1a. CLX/2015 (10a.)**, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 431, registro digital: 2009084).

77. Por su parte, el Tribunal Pleno ha sustentado que **las medidas de reparación del daño en casos de violencia de género**, deben contemplar no sólo su reparación integral –esto es, el restablecimiento a la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados–, sino que **deben tener una vocación transformadora de dicha situación**, de forma que **tengan un efecto no sólo restitutivo, sino también correctivo** y, por tanto, **no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación.** En este sentido, la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos **tanto material como inmaterial.**

78. Atento a lo anterior, las medidas de reparación en casos de violaciones a derechos de la mujer deben: (i) referirse directamente a las violaciones declaradas por el órgano jurisdiccional respectivo; (ii) reparar proporcionalmente los daños materiales e inmateriales; (iii) no significar un enriquecimiento ni un empobrecimiento; (iv) restablecer en la medida de lo posible a las víctimas en



la situación anterior a la violación en aquello en que no se interfiera con el deber de no discriminar; (v) **orientarse a identificar y eliminar los factores causales de discriminación**; (vi) **adoptarse desde una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres**; y, (vii) **considerar todos los actos jurídicos y acciones alegadas por el Estado en el expediente tendientes a reparar el daño ocasionado**.

79. Lo expuesto se encuentra contenido en la **tesis aislada P. XIX/2015 (10a.)**, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "VIOLACIONES A DERECHOS DE LA MUJER. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN COLMAR LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN DEL DAÑO CUANDO AQUÉLLAS SE ACTUALICEN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 240, registro digital: 2010005).

80. Lo anterior se complementa y aterriza a través del **Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género**, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya versión actualizada a su primera edición del año dos mil trece, fue presentada el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, en el marco del Octavo Congreso Nacional: Justicia y Género.

81. Dicho documento resulta de suma relevancia para el análisis de casos como el que se nos presenta, pues constituye una herramienta práctica para abordar a detalle la metodología que implica juzgar con perspectiva de género.

82. El protocolo referido se divide en tres secciones: en la primera se exponen los conceptos básicos²³ para comprender el género y su relación con el derecho; en la segunda, se expone el desarrollo de la obligación de juzgar con esta perspectiva a nivel internacional y nacional; y finalmente, la tercera constituye una guía práctica de casos concretos en cada uno de los niveles en que es aplicable esta obligación, sea: a) previo a estudiar el fondo de la controversia; b) durante el estudio del fondo y c) a lo largo de la redacción de la sentencia.

²³ Este apartado incluye siete temas: 1) la construcción social y cultural de la diferencia sexual (diferencias entre sexo y género); 2) las relaciones de poder y las asimetrías; 3) los roles de género y la división sexual del trabajo; 4) los estereotipos; 5) la violencia por razones de género y el sexismo; 6) la perspectiva de género; y, 7) la interseccionalidad.



83. En ese sentido, la primera obligación, de manera previa al análisis de fondo, consiste en identificar la existencia de situaciones de poder o contextos de desigualdad estructural o de violencia que por cuestiones de género, evidencien un desequilibrio entre las partes, así como la obligación de ordenar y recabar pruebas de oficio necesarias para visibilizar situaciones de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género cuando las pruebas aportadas se consideren insuficientes.

84. La segunda obligación, durante el fondo del asunto, se traduce en desechar estereotipos y prejuicios de género, así como apreciar los hechos y pruebas con sensibilidad; aunado aplicar estándares de derechos humanos con un enfoque interseccional, esto es, reconocer que la combinación de dos o más condiciones o características en una misma persona (raza, etnia, clase, género, sexo, orientación sexual, nacionalidad, edad, discapacidad, entre otras) que producen un tipo de discriminación y opresión únicas en el caso concreto y, partir de ello, evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta y la neutralidad de la norma.

85. Finalmente, la tercera obligación consiste en usar lenguaje incluyente y no sexista al redactar la sentencia que resuelva la litis planteada, lo cual incluye, incluso, lenguaje claro y accesible para la sociedad, así como un formato de lectura fácil o culturalmente adecuado.

b) El interés superior de la niñez como principio orientador de la función jurisdiccional

86. El artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

"Art. 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE OCTUBRE DE 2011)

"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."

87. Por su parte, el artículo 2 de la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** dispone lo siguiente:

"Artículo 2. Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley. Para tal efecto, deberán:

"I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

"II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

"III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE JUNIO DE 2019)

"El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma parte.

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



(REFORMADO, D.O.F. 23 DE JUNIO DE 2017)

"Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE JUNIO DE 2017)

"La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Legislatura de la Ciudad de México, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley."

88. De tales preceptos se desprende que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

89. En torno a ello, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional ha establecido que **el interés superior de la niñez es un concepto triple**, al ser: (i) un derecho sustantivo; (ii) un principio jurídico interpretativo fundamental; y, (iii) una norma de procedimiento.

90. De esta forma, el derecho del interés superior de la niñez prescribe que se observe: "**en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño**", lo que significa que en: "**cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá**", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

91. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– **deben evaluarse en función del interés**



superior de la niñez y han de estar guiadas por ella, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que su consideración como algo primordial requiere **tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.**

92. Lo anterior se contiene en la **jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.)**, de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, registro digital: 2020401).

93. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia ha sustentado que **el interés superior de la niñez tiene un contenido de naturaleza real y relacional**, que demanda una verificación y especial atención de los elementos concretos y específicos que identifican a los menores, por lo que **el escrutinio que debe realizarse en controversias que afecten dicho interés, de forma directa o indirecta, es más estricto que el de otros casos de protección a derechos fundamentales.**

94. Asimismo, ha establecido particularmente que en el ámbito jurisdiccional, **el interés superior de la niñez es tanto un principio orientador como una clave heurística de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses**. Así, el interés superior del menor ordena la realización de una interpretación sistemática que considere los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez.

95. De este modo, este principio se consagra como **criterio orientador fundamental de la actuación judicial**; de ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerido, tales



como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus posibilidades.

96. En suma, **el principio del interés superior del menor debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores**, lo que necesariamente implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de **medidas reforzadas o agravadas**, ya que **los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad**.

97. Resultan aplicables a lo expuesto, la **jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.)**, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 406, registro digital: 2006011), así como la **tesis aislada 1a. LXXXIII/2015 (10a.)**, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1397, registro digital: 2008546).

98. Teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial, así como los elementos prácticos y metodológicos desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se ha hecho referencia, se hace evidente que el presente asunto implica adoptar por este Tribunal Pleno una perspectiva de género al momento de resolver el fondo de la controversia planteada; por lo que, atendiendo a ello, **se procede al análisis constitucional de las normas impugnadas en este asunto**.

99. SÉPTIMO.—**Desestimación**. Cabe señalar que el proyecto original proponía declarar la validez de los artículos **31, fracción VII, 42, fracción III, 60, párrafo segundo, 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, último párrafo, 86, párrafo segundo, 96, 178 Bis y 181 Ter, último párrafo**, todos del Código Penal del Distrito Federal; **5, fracción II, 14 Ter, 25, fracciones I, III y V, 26, fracción I, 55, fracción I, 59, fracción I, 60 Bis, fracciones I, II, III, IV y VI, 79, 80, 81, 82 y 83** de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; **7, párrafo segundo, 44, penúltimo**



párrafo, 46, último párrafo, 69, primer párrafo, y 81 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

100. Esto, al desestimar una serie de violaciones alegadas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

101. Sin embargo, sometida a consideración dicha propuesta, en sesión pública de veinte de febrero de dos mil veintitrés, se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán para declarar la invalidez de los artículos impugnados del decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte, con las salvedades precisadas en los puntos resolutivos cuarto,²⁴ quinto²⁵ y sexto²⁶ de esta sentencia.

102. En consecuencia, lo procedente es **desestimar** las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos que a continuación se mencionan, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida para que se declarara la invalidez de las normas generales de que se trata.

103. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 10/99, cuyos texto, rubro y datos de localización se reproducen a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la

²⁴ En el que se reconoció la validez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

²⁵ En el que se declaró la invalidez de diversas porciones normativas y artículos del Código Penal para el Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

²⁶ En el que se declaró la invalidez, por extensión, del artículo 29 Ter, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal.



invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia."²⁷

104. Así como la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2002, que es del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión."²⁸

105. Los artículos respecto de los cuales se desestiman las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan son los siguientes:

²⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, tesis P./J. 10/99, página 284, número de registro IUS: 194294.

²⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, tesis P./J. 15/2002, página 419, número de registro IUS: 187882.



106. Código Penal para el Distrito Federal:

- Artículo 60, párrafo segundo, salvo por lo que ve a la porción normativa "*se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*" (por declararse su invalidez);
- Artículo 75, párrafo último, salvo por lo que ve a la porción normativa "*así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*" (por declararse su invalidez);
- Artículo 96, salvo por lo que ve a la porción normativa "*o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*" (por declararse su invalidez) y
- Artículo 181 Ter, párrafo último, salvo por lo que ve a la porción normativa "*, además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México*" (por declararse su invalidez).

107. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México:

- Artículo 5, fracción II, párrafo segundo, salvo por lo que ve a la porción normativa "*público*" (por declararse su invalidez);
- Artículo 14 Ter, salvo por lo que ve a la porción normativa "*público*" (por declararse su invalidez);
- Artículo 25, fracciones I, III y V;
- Artículo 26, fracción I;
- Artículo 55, fracción I;
- Artículo 59, fracción I;
- Artículo 60 Bis, fracciones I, II, III, IV y VI;



- Artículo 79, párrafo primero, salvo por las porciones normativas "*público*", "*de carácter público*" y "*en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente*" (por declararse su invalidez);

- Artículo 80, párrafo primero, salvo por las porciones normativas "*la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y*", y "*considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable*" (por declararse su invalidez);

- Artículo 81, párrafo primero, salvo por la porción normativa "*público*" y fracción IV (por declararse su invalidez); y,

- Artículo 82, párrafo primero, salvo por lo que ve a la porción normativa "*de acceso público, pero su consulta será por petición escrita*" (por declararse su invalidez).

- Artículo 83.

108. **Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México:**

- Artículo 7, párrafo segundo, salvo por las porciones normativas "*público*" y "*que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal*" (por declararse su invalidez);

- Artículo 44, penúltimo párrafo, salvo por las porciones normativas "*público*", "*señalados en la legislación penal*", así como "*y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro*" (por declararse su invalidez);

- Artículo 69, párrafo primero, salvo por lo que ve a la porción normativa "*Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados*" (por declararse su invalidez), y

- Artículo 81, salvo por lo que ve a la porción normativa "*público*" (por declararse su invalidez).



109. **Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución:**

110. En vista de lo anterior, y de los conceptos de invalidez formulados por las accionantes, el estudio de fondo del asunto se desarrollará, por razón de método, conforme a lo siguiente:

CONSIDERANDO	TEMA
OCTAVO	Análisis de la constitucionalidad de la medida de protección prevista en el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (único concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).
NOVENO	Análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México (conceptos de invalidez formulados por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México).

111. OCTAVO.—**Análisis de la constitucionalidad de la medida de protección prevista en el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega, esencialmente, que el referido precepto viola el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica de las personas, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con la facultad que de manera exclusiva, se otorga al Congreso de la Unión en el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de esa Norma Fundamental, pues regula la materia procedimental penal, al establecer medidas de protección para las víctimas de hechos probablemente constitutivos de delitos que impliquen violencia contra las mujeres o niñas. El artículo impugnado, señala lo siguiente:

"Artículo 63. Las medidas u órdenes de protección en materia penal, se consideran personalísimas e intransferibles y podrán ser: ...



"XI. Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el Juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso; ..."

112. Lo alegado es **infundado**.

113. La Comisión accionante parte de una premisa equivocada al considerar que las medidas de protección reguladas por la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México se encuentran regidas exclusivamente por la legislación procesal penal, en concreto, el Código Nacional de Procedimientos Penales, expedido por el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

114. Para explicar lo anterior, en primer término, se debe tener en cuenta que la obligación del Estado Mexicano para adoptar medidas que tengan por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer deriva, de manera relevante, de la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará")**, así como de la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ("CEDAW" por sus siglas en inglés)**.²⁹

115. La **Convención de Belém do Pará** fue aprobada por el Pleno de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, ratificada por nuestro país el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho. A través de este instrumento interamericano, los Estados Parte reconocen³⁰ que la **violencia contra las mujeres**:

²⁹ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination.*

³⁰ En el proemio del convenio se expresa:

"**RECONOCIENDO** que el respeto irrestricto a los derechos humanos ha sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmado en otros instrumentos internacionales y regionales;

"**AFIRMANDO** que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades;

"**PREOCUPADOS** porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres;



- Constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.
- Es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.
- Trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases.

116. Así, en términos del artículo 1 de la **Convención de Belém do Pará**, **"debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado"**; en tanto que su artículo 2, precisa que **"Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica"**, destacando:

a. Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de

"RECORDANDO la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Vigésimoquinta Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, y afirmando que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases;

"CONVENCIDOS de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida, y

"CONVENCIDOS de que la adopción de una convención para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, constituye una positiva contribución para proteger los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, ..."



personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes donde quiera que ocurra.

117. Los derechos que esta convención consagra se contemplan en los artículos 3 al 6,³¹ de los que se desprende, en esencia, que toda mujer tiene

³¹ **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará")**

"CAPÍTULO II

"DERECHOS PROTEGIDOS

"Artículo 3

"Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado."

"Artículo 4

"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

"a. el derecho a que se respete su vida;

"b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;

"c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;

"d. el derecho a no ser sometida a torturas;

"e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

"f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

"g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;

"h. el derecho a libertad de asociación;

"i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y

"j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones."

"Artículo 5

"Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos."

"Artículo 6

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."



derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, lo cual incluye, entre otros:

- El derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación.
- El derecho de las mujeres a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales, y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

118. De lo anterior deriva que la violencia contra las mujeres contraviene el derecho de toda persona del sexo femenino a ser tratada con dignidad y respeto, en un entorno libre de violencia y discriminación.

119. De manera correlativa a este derecho, entre las obligaciones asumidas por los Estados Parte de la **Convención Belem do Pará**, acorde con su artículo 7, se desprenden las siguientes:

a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d. Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e. Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas



jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f. Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g. Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y,

h. Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

120. En ese contexto, se observa que **es obligación del Estado Mexicano incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, incluso las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer**; así como modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, y todas las medidas que sean apropiadas para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

121. De esta forma, la **Convención Belém do Pará** ha dado pauta para la adopción de leyes y políticas internas sobre prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres; la formulación de planes nacionales; organización de campañas e implementación de protocolos y de servicios de atención, entre otras.

122. Por su parte, la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ("CEDAW" por sus siglas en inglés)**,³² fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mil novecientos setenta y nueve, y ratificada por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno. De dicho tratado, en su artículo 2, se dispone

³² *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination.*



que los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a. Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b. Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c. Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d. Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e. Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f. Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g. Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

123. Por su parte, en virtud del artículo 24 de la **CEDAW**, los Estados Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en dicha convención.



124. Atento a este contexto normativo internacional, el primero de febrero de dos mil siete fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión, a través del cual se crea el **Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas**, que tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

125. En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la citada ley general, se desprende lo siguiente:

"La presente Iniciativa de Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, surge ante la urgente necesidad de crear un marco jurídico nacional, que atienda los derechos humanos más fundamentales de las mujeres y las niñas y con ello dar cabal cumplimiento a los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por el Senado Mexicano.

"Las mujeres y las niñas son mayormente vulnerables a la violencia, la cual se manifiesta tanto en el ámbito público como en el privado, produce secuelas graves en las víctimas como miedo, inseguridad, enfermedades físicas y psicológicas, depresión, angustia y aislamiento social, entre otras, las cuales son difíciles de superar, pues en ocasiones tienen como consecuencia la muerte de muchas, y eso es irreparable.

"...

"La violencia conlleva altos costos sociales, familiares y personales, ya que limita o anula la integridad y la autoestima de las mujeres y las niñas. Las lesiones físicas y otras secuelas causan un alto costo económico por atención médica, días dejados de trabajar, discapacidades, disminución del rendimiento intelectual y físico y aparición o agravamiento de enfermedades físicas o mentales.

"Se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre el sexo femenino,



por ser consideradas, por sus agresores, como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

"La violencia en contra de las mujeres y las niñas, penosamente aún en el siglo XXI, es verdaderamente un problema de seguridad pública, afirmamos lo anterior ya que no debemos de ninguna manera, pasar por alto la lamentable situación que se vive en Ciudad Juárez, Chihuahua.

"No puede ser que estos hechos tan repulsivos sigan ocurriendo con tanta frecuencia, y Juárez es sólo un ejemplo más, y lo citamos ya que puede ser el más notorio a nivel nacional, pero así, en todo el territorio de la República Mexicana, existen historias aterradoras, en las cuales las mujeres y las niñas son las protagonistas de estas cruentas realidades.

"...

"Anteriormente, se entendía que la violencia contra las mujeres y las niñas, solamente consistía en la violencia física y sexual. Esto incluye, por ejemplo, el infanticidio femenino, el feticidio femenino, el incesto, el maltrato a las esposas y la violación marital en la esfera privada; la violación y el acoso sexual en el dominio público.

"En años recientes, la definición se ha ampliado para incluir más formas estructuradas de violencia basada en el género. Ciertas prácticas culturales, como la preferencia por los hijos varones, la dote y las pruebas de virginidad, por ejemplo, son destacadas como denigrantes ya que convierten a la mujer en objeto.

"Además de esto, la violencia contra el sexo femenino ha sido definida como una forma de discriminación bajo la Convención de la Mujer (Recomendación General No.19). Cada vez más, la violencia contra las mujeres se entiende también que abarca todas las formas de discriminación que crean un ambiente en el que tal violencia puede ser perpetrada con impunidad y algunas veces incluso con una sanción social.

"Las estadísticas a nivel mundial revelan que una de cada cuatro mujeres sufre violencia doméstica; 25 por ciento de las niñas es objeto de algún tipo de intromisión



en su intimidad durante la niñez; otro porcentaje igual sufre una violación o intento de violación; y que 25 por ciento son acosadas sexualmente en el trabajo o en espacios públicos. La gran mayoría de los actos violentos, particularmente de agresiones sexuales, son perpetrados por hombres.

"Según cuarenta y ocho encuestas realizadas en todo el mundo, entre 10 y 69 % de las mujeres indicó haber sido objeto de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de sus vidas (Organización Mundial de la Salud).

"El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), dieron a conocer el pasado primero de junio los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, llevada a cabo del 20 de octubre al 14 de noviembre del año pasado.

"De dicha encuesta se desprenden datos realmente alarmantes, como lo es que el 47 % de las encuestadas han vivido algún tipo de violencia, generalmente por parte de sus parejas, lo cual refleja que en nuestro país se vive una cultura masculina de brutalidad.

"...

"La violencia que más aqueja a las mujeres es la de tipo emocional, que comprende insultos, amenazas, intimidaciones, humillaciones, omisiones, menosprecios y burlas.

"Solamente el 5 por ciento de las encuestadas que vivieron algún tipo de violencia, demandan ayuda a las autoridades, por lo que es urgente que se implementen programas de ayuda a las mujeres afectadas por este tortuoso fenómeno, lo cual se prevé en la presente Iniciativa de Ley.

"Ciertamente son cifras aterradoras, y, sin embargo, esta encuesta solamente se abocó a la violencia dentro de los hogares, por lo que estas cifras sobre mujeres y niñas violentadas puede ser mucho mayor, ya que no se toma en cuenta la violencia que se ejerce en otros ámbitos públicos o privados.



"Es lamentable que en estos tiempos sigamos buscando la forma de hacer frente a este problema, sin logros significativos ni suficientes. Lo logrado hasta el día de hoy lo debemos a las mujeres, a la fuerza que han tenido para seguir esa lucha incansable para lograr con ello, el reconocimiento de sus derechos más fundamentales, como lo es el derecho a vivir una vida sin violencia.

"...

"Estamos de acuerdo en que la erradicación de la violencia de género es una dura labor en la que, además de conseguir la sensibilización de la sociedad, es necesaria la intervención multidisciplinaria de distintos operadores sociales, tales como sanitarios, policiales y judiciales; y, en este momento, la prioridad de todos ellos ha de ser terminar con el ciclo de violencia y dotar a las víctimas de garantías legales y sociales para hacer efectiva su voluntad de cambiar la situación, de forma tal que se acaben los actos de violencia ejercidos contra las mujeres.

"En nuestro país, se han tomado acciones, sin embargo la violencia en contra del sexo femenino sigue su marcha, contamos con el Instituto Nacional de las Mujeres, creado el 8 de marzo de 2001, y cuyo objetivo específico en relación con la violencia hacia las mujeres es:

"La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.'

"Asimismo, en cada entidad federativa existe alguna instancia dedicada a las mujeres y con legislaciones que contemplan sanciones a la violencia familiar o doméstica, indistintamente nombradas. Una vez más, hacemos énfasis en que no se toma en cuenta otros espacios en donde mujeres y niñas son vulneradas.

"El Senado Mexicano ha ratificado instrumentos internacionales, los cuales forman parte de nuestro sistema jurídico nacional. Conscientes de ello, proponemos la creación de un marco legal concreto y adecuado para luchar por la erradicación de la violencia contra las féminas. ..."

126. De lo transcrito se desprende que el legislador federal, a través de la expedición de la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de**



Violencia, reconoce expresamente la urgente necesidad de crear un marco jurídico a nivel nacional, que atienda los derechos humanos más fundamentales de las mujeres y niñas, a fin de brindarles una mayor protección y vincular a los tres niveles de gobierno mediante la creación de un Sistema Nacional que contribuya a la erradicación de la violencia que sufren esos grupos vulnerables.

127. Asimismo, la iniciativa en comento observa que la violencia contra el sexo femenino se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad, pues las mujeres y las niñas son consideradas por sus agresores como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión; que dicha violencia no sólo se da en el ámbito familiar, sino que se deben reconocer situaciones de violencia en su vida diaria, en lugares públicos como espacios privados, de manera que debe ser considerado como un problema de seguridad pública.

128. En esos términos, la referida ley general, acorde con su artículo 1,³³ tiene por objeto **establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los Municipios para:**

- **Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;**
- **Establecer los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación,**
- **Garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

³³ **Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana."



129. En esa guisa, el artículo 2 de dicho ordenamiento general dispone que: "La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano."

130. En esos términos, resulta claro que el régimen de las **órdenes o medidas de protección** a que se refiere la ley local que se impugna, encuentra sustento en la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, ordenamiento que busca establecer las bases del Estado Mexicano en todos sus órdenes de gobierno, para combatir la violencia contra niñas y mujeres en todos los ámbitos de su vida, lo cual, si bien puede tener implicaciones penales, lo cierto es que su objetivo es mucho más amplio, pues dichas situaciones pueden generarse en los diversos entornos de su vida privada, siendo necesario el empleo de herramientas jurídicas de prevención y seguridad que trascienden el ámbito penal, lo cual incluye las materias civil y familiar, entre otras.

131. Atendiendo a ello, la disposición impugnada, **artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, que regula medidas de protección para atender los casos de violencia contra niñas y mujeres, si bien incide en el proceso penal, teniendo en cuenta que el encabezado del propio precepto así lo dice expresamente, lo cierto es que la legislación nacional, el Código Nacional de Procedimientos Penales, **la exceptuó de su exclusividad en la materia que se analiza**, para que fuera la legislación especial relativa a prevenir y combatir la violencia contra la mujer, la que se ocupara de señalar qué otras medidas cautelares se requerían para cumplir con sus propósitos.

132. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sustentado que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: **a)** El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse



supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; **b)** La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; **c)** Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, **d)** Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

133. Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.)**, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, registro digital: 2003161).

134. En esa línea, en el caso de mérito, la supletoriedad de la ley general que se analiza implica que dicho ordenamiento complementa la regulación del Código Nacional de Procedimientos Penales tratándose de delitos con implicaciones de violencia de género. De manera que aun cuando el artículo 137 de dicho Código Nacional³⁴ regule las medidas de protección en esa materia, como

³⁴ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 137. Medidas de protección.

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

"I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

"II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

"III. Separación inmediata del domicilio;

"IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

"V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

"VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

"VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

"VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;



alude la accionante; lo cierto es que, acorde con el último párrafo de este precepto, **tratándose de delitos por razón de género, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aplica de manera supletoria a ese ordenamiento nacional.**

135. Por tanto, en el caso, no existe una violación al derecho a la seguridad jurídica ni al principio de legalidad que alega la Comisión Nacional accionante, máxime que **el Congreso de la Ciudad de México atendió al mandato previsto en el régimen transitorio de la ley general de la materia,** el cual obliga a las entidades federativas a armonizar su legislación a lo dispuesto en ese ordenamiento, en este caso, en lo relativo a las medidas cautelares en materia penal, en concreto, las medidas u órdenes de protección en favor de niñas o mujeres en situación de violencia, así como de las víctimas indirectas en situación de riesgo.

136. En efecto, el artículo 27, primer párrafo, de la ley general citada, regula las **órdenes de protección,** respecto de las cuales determina que: "Son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, deberán otorgarse de oficio o a petición de parte, por las autoridades administrativas, el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito o infracción, que ponga en riesgo la integridad, la libertad o la vida de las mujeres o niñas, evitando en todo momento que la persona agresora, directamente o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo o medio con la víctima."

"IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes; y,

"X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

"Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el Juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

"En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

"En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."



137. Asimismo, el numeral 28³⁵ de esa ley general prevé expresamente que **las órdenes de protección que regula, sin distinción en su materia, son de carácter personalísimo e intransferible**, pudiendo ser (i) **administrativas** y **de naturaleza jurisdiccional**.

138. En torno a ello, el artículo 34 Ter de la ley general que se analiza, establece que: "**Las órdenes de protección administrativas, además de las previstas en otros ordenamientos, podrán consistir en una o varias de las siguientes ...**", estableciendo en su fracción XV el "**Ordenar la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad a la mujer en situación de violencia, o niña y, en su caso, a sus hijas e hijos ...**"; en tanto que en su fracción XX, dispone que: "**Además de los anteriores, aquellas y cuantas sean necesarias para salvaguardar la integridad, la seguridad y la vida de la mujer o la niña en situación de violencia.**"

139. Por su parte, el artículo 34 Quáter de ese mismo ordenamiento determina que: "**Las órdenes de naturaleza jurisdiccional, además de las previstas en otros ordenamientos, podrán consistir en una o varias de las siguientes acciones ...**"; en su fracción III dispone la: "**Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y en su caso, de sus hijas e hijos ...**"; y, en su fracción XIII, determina: "**Las demás que se requieran para brindar una protección a la víctima.**"

140. Aunado a ello, el artículo 34 Nonies de la citada ley general dispone expresamente lo siguiente:

³⁵ **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Artículo 28. Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

"I. Administrativas: que son emitidas por el Ministerio Público y las autoridades administrativas, y

"II. De naturaleza jurisdiccional: que son las emitidas por los órganos encargados de la administración de justicia.

"Las órdenes de protección tendrán una duración de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más o por el tiempo que dure la investigación o prolongarse hasta que cese la situación de riesgo para la víctima.

"Deberán expedirse de manera inmediata o a más tardar dentro de las 4 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan."



"Artículo 34 Nonies. Al momento de dictarse sentencia las autoridades judiciales competentes determinarán las órdenes de protección y medidas similares que deban dictarse de manera temporal o durante el tiempo que dure la sentencia.

"Las órdenes de protección podrán ser dictadas de oficio o a solicitud de la mujer en situación de violencia, de su representante legal o del Ministerio Público, tratándose de niñas víctimas de un delito, la autoridad judicial se encuentra obligada a hacer la determinación del interés superior de la niñez, a fin de dictar órdenes de protección, aun cuando no exista una solicitud."

141. De lo anterior se aprecia que la ley general de la materia otorga habilitación a las autoridades jurisdiccionales competentes, federales o locales, **sea en las materias civil, familiar o penal**, para **valorar las órdenes de protección que en cada caso concreto, resulten necesarias para atender los casos de violencia contra niñas y mujeres que tengan bajo su conocimiento, pudiendo incluso, determinar la aplicación de medidas similares en sus resoluciones**, de manera que, para el cumplimiento de su labor no se encuentran limitadas a lo establecido en dicha ley, sino que **pueden establecer órdenes o medidas diversas para atender de manera más eficaz el caso concreto, fundando y motivando su determinación**.

142. En la especie, el **artículo 63** impugnado se encuentra dedicado a las medidas u órdenes de protección "***en materia penal***", en cuya **fracción XI**, con motivo de la reforma a la **Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, incorporó la **medida de protección** consistente en "***Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el Juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso***".

143. Atento a ello, se observa que el legislador de la Ciudad de México, estableció un supuesto similar al previsto en la ley general de la materia, para las medidas u órdenes de protección administrativas o jurisdiccionales, previstas en tanto en la fracción XV de su artículo 34 Ter, como en la fracción III de su artículo 34 Quáter, relativas, respectivamente, a "***Ordenar la entrega inmediata***



de objetos de uso personal y documentos de identidad a la mujer en situación de violencia, o niña, y en su caso, a sus hijas e hijos", o bien, la "Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y en su caso, de sus hijas e hijos".

144. Ahora, debe destacarse lo que establece el artículo 62 de la ley local impugnada, el cual determina:

"Artículo 62. Las medidas de protección son medidas urgentes y de carácter temporal implementadas por una autoridad competente en favor de una mujer o niña en situación de violencia o de las víctimas indirectas en situación de riesgo.

"Las medidas u órdenes de protección vinculadas a casos de violencia contra la mujer se aplicarán en los términos y condiciones que se establecen en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, esta ley, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al Distrito Federal.

"Las medidas de protección tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir la comisión de un delito o que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres, a través de la emisión de una medida u orden de protección.

"Las medidas u órdenes de protección prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas y son precautorias, cautelares y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. Deberán otorgarse por el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales, o los jueces civil y familiar, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos delitos o supuestos del orden civil o familiar, que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas.

"Las medidas de protección deberán otorgarse de oficio por la autoridad competente desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia.

"En el caso en que el Ministerio Público o el Órgano Jurisdiccional competente considere la existencia de extrema violencia y urgencia, podrán implementar de manera directa e inmediata las medidas de protección necesarias para salvaguardar



la vida, integridad, libertad y seguridad de las víctimas, sin condicionarlas a la iniciación de una denuncia.

"Las autoridades competentes deberán de establecer los lineamientos básicos para la implementación de las medidas de protección en coordinación con las instancias responsables de atender a las mujeres y niñas en situación de violencia."

145. Del precepto transcrito se desprende que las **medidas de protección reguladas en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México** tienen las características siguientes:

- Son **medidas precautorias, cautelares, de carácter temporal y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima**, implementadas por una autoridad competente en favor de una mujer o niña en situación de violencia o de las víctimas indirectas en situación de riesgo, a través de las cuales se prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas.

- **Se aplican en los términos y condiciones que se establecen en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, la ley local que se analiza, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al Distrito Federal, ahora Ciudad de México;

- **Tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir** la comisión de un delito o **que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres;**

- **Deberán otorgarse por** el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales, o los **Jueces civil y familiar**, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos de delitos o supuestos del orden civil o familiar, que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas;

- **Deben otorgarse de oficio** por la autoridad competente **desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia** y

- **En el caso de que la autoridad competente considere la existencia de extrema violencia y urgencia, podrá implementar de manera directa e inmediata**



las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las víctimas, **sin condicionarlas a la iniciación de una denuncia.**

146. En esos términos, las medidas de protección reguladas por la ley local que se analiza tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la realización de cualquier conducta que implique una situación de violencia contra niñas y mujeres en la Ciudad de México, **con independencia de la materia en que ello incida**, pues incluso se habilita a los juzgadores del orden civil y familiar, y no sólo penal, para otorgarlas de oficio desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia, lo cual es acorde con el marco normativo que establece la ley general de la materia, así como con las obligaciones que al respecto, el Estado Mexicano ha asumido a nivel internacional.

147. En efecto, el legislador de la Ciudad de México, al ejercer su libertad de configuración, optó por clasificar a las medidas u órdenes de protección atendiendo al ámbito en que pueda incidir una situación de violencia en concreto, sea penal, civil o familiar; sin embargo, **ello no constituye un obstáculo para que la autoridad que conozca de los hechos de violencia en contra de niñas y mujeres pueda aplicar una medida de protección que considere más adecuada para prevenir y remediar esa situación.**

148. Lo anterior, pues como se adelantó, acorde con **la ley general que rige a la materia, habilita a las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes establecer aquellas y cuantas sean necesarias para salvaguardar la integridad, la seguridad y la vida de la mujer o la niña en situación de violencia, esto es, para ordenar medidas similares a fin brindar la mayor protección posible en sus resoluciones o sentencias.** Ello, teniendo en cuenta que el artículo 62 de la ley local analizada, en su segundo párrafo, dispone que: "las medidas u órdenes de protección vinculadas a casos de violencia contra la mujer se aplicarán en los términos y condiciones que se establecen en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, esta ley, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al Distrito Federal."

149. Así, para este Tribunal Pleno resulta claro que la aplicación de la medida incorporada por el legislador local e impugnada en esta instancia constitucional,



puede ser aplicada por la autoridad competente en todo caso que advierta la existencia de una situación de violencia en contra de niñas y mujeres, **sin que su aplicación se limite exclusivamente a la materia penal**, pues ello tornaría ineficaz el cumplimiento de los fines y objetivos tanto de la ley que lo regula, como de la propia ley general que rige la materia y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano.

150. En efecto, como se ha explicado, con independencia de las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal a nivel nacional, a las que se refiere la Comisión accionante, las entidades federativas se encuentra habilitadas por la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** para regular medidas u órdenes de protección en favor de niñas o mujeres en situación de violencia e, incluso, de las víctimas indirectas en situación de riesgo, medidas que pueden aplicarse por las autoridades competentes, **con independencia de la materia**, para combatir y erradicar esa violencia, sea que ello tenga lugar en los ámbitos civil o familiar, lo cual incluso, pudiera trascender a la materia penal.

151. En esa línea de pensamiento, la medida u orden de protección establecida por el legislador de la Ciudad de México, consistente en: ***"Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el Juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso"***, **claramente puede ser aplicada en juicios del orden civil o familiar**.

152. Ello es así, ya que si bien la disposición impugnada se refiere a la **"materia penal"**, y en términos del artículo 62,³⁶ el legislador local habilitó al

³⁶ **Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**

"Artículo 62. Las medidas de protección son medidas urgentes y de carácter temporal implementadas por una autoridad competente en favor de una mujer o niña en situación de violencia o de las víctimas indirectas en situación de riesgo.

"Las medidas u órdenes de protección vinculadas a casos de violencia contra la mujer se aplicarán en los términos y condiciones que se establecen en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, esta Ley, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al Distrito Federal.

"Las medidas de protección tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir la comisión de un delito o que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres, a través de la emisión de una medida u orden de protección.



Ministerio Público para poder aplicar las medidas de protección que prevé el artículo 63 de la ley impugnada, **ello no limita a los Jueces del orden civil o familiar para aplicar la misma medida en los casos que considere conveniente y oportuno para atender y corregir, en un caso concreto, la situación de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes**, pudiendo las autoridades jurisdiccionales ordenar como medida de protección la entrega del pasaporte respectivo de las hijas e hijos menores de dieciocho años, para su resguardo en tanto el Juez fije los lineamientos que deben cumplirse para su liberación, siendo que, en todo caso, para la emisión de la orden de protección respectiva, el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional competente, debe tomar en consideración los lineamientos que prevén los artículos 32 y 33 de la ley general de la materia.³⁷

"Las medidas u órdenes de protección prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas y son precautorias, cautelares y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. **Deberán otorgarse por** el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales, o **los jueces civil y familiar, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos delitos o supuestos del orden civil o familiar, que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas.**

"Las medidas de protección deberán otorgarse de oficio por la autoridad competente desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia.

"En el caso en que el Ministerio Público o el Órgano Jurisdiccional competente considere la existencia de extrema violencia y urgencia, podrán implementar de manera directa e inmediata las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las víctimas, sin condicionarlas a la iniciación de una denuncia.

"Las autoridades competentes deberán de establecer los lineamientos básicos para la implementación de las medidas de protección en coordinación con las instancias responsables de atender a las mujeres y niñas en situación de violencia."

³⁷ **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

"Artículo 32. Para la emisión de las órdenes de protección las autoridades administrativas, el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional competente tomará en consideración:

"I. Los hechos relatados por la mujer o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo o por quien lo haga del conocimiento a la autoridad;

"II. Las peticiones explícitas de la mujer o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo o de quien informe sobre el hecho;

"III. Las medidas que ella considere oportunas, una vez informada de cuáles pueden ser esas medidas. Tratándose de niñas, las medidas siempre serán determinadas conforme al principio del interés superior de la niñez;

"IV. Las necesidades que se deriven de su situación particular analizando su identidad de género, orientación sexual, raza, origen étnico, edad, nacionalidad, discapacidad, religión, así como cualquier otra condición relevante;

"V. La persistencia del riesgo aún después de su salida de un refugio temporal, y

"VI. La manifestación de actos o hechos previos de cualquier tipo de violencia que hubiese sufrido la víctima."



153. Además, debe tenerse en cuenta que por un lado, el artículo 282, inciso A, fracción I, del Código Civil para el Distrito Federal,³⁸ hoy Ciudad de México, faculta al Juez de lo Familiar para que atendiendo a las circunstancias del caso concreto, **de oficio tome las medidas adecuadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los interesados, incluyendo las de violencia familiar, "donde tendrá la más amplia libertad para dictar las medidas que protejan a las víctimas"**; y por otro, el diverso 283, fracción V, del referido código,³⁹ establece que en la sentencia de divorcio pueden contemplarse las **medidas de seguridad necesarias para corregir los actos de violencia familiar, en términos de la**

"Artículo 33. Las autoridades administrativas, el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional competente, deberá ordenar la protección necesaria, considerando:

"I. Los principios establecidos en esta ley;

"II. Que sea adecuada, oportuna y proporcional;

"III. Que los sistemas normativos propios basados en usos y costumbres no impidan la garantía de los derechos de las mujeres reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano;

"IV. La discriminación y vulnerabilidad que viven las mujeres y las niñas por razón de identidad de género, orientación sexual, raza, origen étnico, edad, nacionalidad, discapacidad, religión o cualquiera otra, que las coloque en una situación de mayor riesgo, y

"V. Las necesidades expresadas por la mujer o niña solicitante.

"Las autoridades administrativas, el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales determinarán las órdenes de protección para denunciante anónimas de violencia, privilegiando la integridad y la seguridad de las víctimas."

³⁸ **Código Civil para el Distrito Federal**

"Artículo 282. Desde que se presenta la demanda, la controversia del orden familiar o la solicitud de divorcio y sólo mientras dure el juicio, se dictarán las medidas provisionales pertinentes; asimismo, en los casos de divorcio en que no se lleve a concluir mediante convenio, las medidas subsistirán hasta en tanto se dicte sentencia interlocutoria en el incidente que resuelva la situación jurídica de hijos o bienes, según corresponda y de acuerdo a las disposiciones siguientes:

"A. De oficio:

"I. En los casos en que el Juez de lo Familiar lo considere pertinente, de conformidad con los hechos expuestos y las documentales exhibidas en los convenios propuestos, tomará las medidas que considere adecuadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los interesados, incluyendo las de violencia familiar, donde tendrá la más amplia libertad para dictar las medidas que protejan a las víctimas; ..."

³⁹ **Código Civil para el Distrito Federal.**

"Artículo 283. La sentencia de divorcio fijará la situación de los hijos menores de edad para lo cual deberá contener las siguientes disposiciones; ...

"V. **Las medidas de seguridad**, seguimiento y las psicoterapias necesarias **para corregir los actos de violencia familiar en términos de la Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Familiar y Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia para el Distrito Federal.** Medidas que podrán ser suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal."



Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Familiar y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, aspectos en los cuales resulta una clara aplicación del artículo 63, fracción XI, impugnado por la promovente.

154. Por lo expuesto, al haberse demostrado lo **infundado** de los alegatos formulados por la Comisión Nacional accionante, lo procedente es reconocer la **validez** del **artículo 63, fracción XI**, de la **Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, al no violentar los principios de legalidad y seguridad jurídica ni la competencia del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental penal.

155. NOVENO.—**Análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México**. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México impugna la implementación de dicho registro, efectuada a través del decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte, por el que se reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

156. Ahora, teniendo en cuenta que en el considerando relacionado con las causales de improcedencia se determinó el sobreseimiento en el juicio respecto de las **fracciones XII y XXV del artículo 3**, de las fracciones **I, III y IV del artículo 15 Bis** de la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, así como del **artículo 86, párrafo segundo, del Código Penal del Distrito Federal**, las normas que son materia de estudio en este apartado son los artículos:

157. **Código Penal para el Distrito Federal:**

- Artículo 31, fracción VII;
- Artículo 42, fracción III, párrafo segundo;
- Artículo 60, párrafo segundo, en su porción normativa "*se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*";



- Artículo 66, párrafo tercero;
- Artículo 69 Ter;
- Artículo 69 Quáter;
- Artículo 71 Quáter, párrafo segundo;
- Artículo 75, párrafo último, en su porción normativa "*así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*";
- Artículo 96, en su porción normativa "*o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*";
- Artículo 178 Bis y
- Artículo 181 Ter, párrafo último, en su porción normativa "*, además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México*".

Los cuales disponen:

"Artículo 31 (Catálogo de medidas de seguridad). Las medidas de seguridad que se pueden imponer con arreglo a este Código son: ...

"VII. Ordenar se Registre al sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en términos de lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la ciudad de México y de este código para efectos de la protección y seguridad."

"Artículo 42 (Alcance de la reparación del daño). La reparación del daño comprende, según la naturaleza del delito de que se trate: ...

"III. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima con independencia de los servicios que las autoridades de la Ciudad de México proporcionen a las víctimas.



"Dicha reparación no impide la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, cuando sea procedente de acuerdo a lo establecido en este código."

"Artículo 60 (Concepto, casos de aplicación y duración). La supervisión de la autoridad consiste en la observación y orientación de la conducta del sentenciado, ejercidas por personal especializado dependiente de la autoridad competente, con la finalidad exclusiva de coadyuvar a la readaptación social del sentenciado y a la protección de la comunidad.

"El Juez deberá disponer esta supervisión cuando en la sentencia imponga una sanción que restrinja la libertad o derechos, sustituya la privación de libertad por otra sanción, se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales o conceda la suspensión condicional de la ejecución de la sentencia y en los demás casos en los que la ley disponga. Su duración no deberá exceder de la correspondiente a la pena o medida de seguridad impuesta en la materia."

"Artículo 66 (Duración del tratamiento). La duración de tratamiento para el inimputable, en ningún caso excederá del máximo de la pena privativa de libertad que se aplicaría por ese mismo delito a sujetos imputables.

"Concluido el tiempo del tratamiento, la autoridad competente entregará al inimputable a sus familiares para que se hagan cargo de él, y si no tiene familiares, lo pondrá a disposición de las autoridades de salud o institución asistencial, para que éstas procedan conforme a las leyes aplicables.

"Para el caso de lo previsto por los artículos 69 Ter y 69 Quáter de este código, el registro surtirá sus efectos, en los términos y condiciones establecidas en dicho precepto."

"Artículo 69 Ter (Aplicación y alcances). El Juez tratándose de sentenciados, por los delitos de Femicidio, en el supuesto previsto en el artículo 148 BIS fracción I, Violación, previsto en los artículos 174 y 175, las conductas previstas en el artículo 181 BIS contra menores de 12 años, Turismo Sexual, previsto en el



artículo 186 y Trata de Personas, previsto en el artículo 188 Bis, todos de este código, ordenará invariablemente su registro, en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, a partir de que cause ejecutoria la sentencia. Dicho registro tendrá una duración mínima de diez y máxima de 30 años.

"Dicho registro subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aunque la pena de prisión impuesta sea sustituida o suspendida en términos de ley; y se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diversos a los ya señalados, obtenga su libertad."

"Artículo 69 Quáter (extensión de la medida). El registro de los sentenciados por los delitos señalados en el artículo que antecede, se hará extensivo sin importar el sexo de la víctima o víctimas del delito y cuando sea menor de edad, independientemente de lo establecido en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México."

"Artículo 71 Quáter (Reglas generales para la aplicación de las penas disminuidas por reconocimiento de participación en la comisión del delito). El otorgamiento de la pena disminuida sólo será aplicable tratándose de primodelincentes por delitos dolosos consumados y se requerirá que el reconocimiento que haga el sujeto activo de su participación en la comisión del delito se encuentre robustecido con otros elementos de prueba, para cuyo efecto se observarán las reglas previstas en los tres últimos párrafos del artículo 71 de este Código.

"No aplicándose la excepción de inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales."

"Artículo 75 (Pena innecesaria). El Juez, de oficio o a petición de parte, podrá prescindir de la imposición de la pena privativa o restrictiva de la libertad o sustituirla por una menos grave o por una medida de seguridad, cuando la imposición resulte notoriamente innecesaria e irracional, en razón de que el agente:

"a) Con motivo del delito cometido, haya sufrido consecuencias graves en su persona;



"b) Presente senilidad avanzada; o,

"c) Padezca enfermedad grave e incurable avanzada o precario estado de salud. En estos casos, el Juez tomará en cuenta el resultado de los dictámenes médicos y asentará con precisión, en la sentencia, las razones de su determinación.

"Se exceptúa la reparación del daño y la sanción económica, así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, por lo que no se podrá prescindir de su imposición."

"Artículo 96 (Alcances de la extinción). La extinción que se produzca en los términos del artículo 94 no abarca el decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, ni afecta la reparación de daños y perjuicios, salvo disposición legal expresa o cuando la potestad para ejecutar dicha sanción pecuniaria se extinga por alguna causa."

"Artículo 178 bis. Para los delitos señalados en este capítulo el Juez ordenará que el sentenciado sea inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales como una medida de seguridad y protección a la comunidad; salvo que sean perseguidos por querrela, en términos de lo establecido por los artículos 69 Ter y 69 Quáter de este código."

"Artículo 181 Ter. Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán en dos terceras partes, cuando fueren cometidos: ...

"En los casos anteriores, el Juez acordará las medidas pertinentes para que se le prohíba al agresor tener cualquier tipo de contacto o relación con el menor, además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México."

158. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México:



- Artículo 5, fracción II, párrafo segundo, en su porción normativa "*público*",
- Artículo 14 Ter, en su porción normativa "*público*";
- Artículo 79, párrafo primero, en sus porciones normativas "*público*", "*de carácter público*" y "*en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente*";
- Artículo 80, párrafo primero, en sus porciones normativas "*la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y*", y "*considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable*";
- Artículo 81, párrafo primero, en su porción normativa "*público*", y fracción IV y
- Artículo 82, párrafo primero, en su porción normativa "*de acceso público, pero su consulta será por petición escrita*".

Los cuales disponen:

"Artículo 5. Las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes: ...

"II. Contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades cuando se encuentre en riesgo su integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o de las víctimas indirectas.

"Incluyendo para efectos de prevención de riesgo de sufrir algún acto de violencia sexual, el que exista un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en los términos y bajo las características que señale la normatividad aplicable."

"Artículo 14 Ter. Se crea el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, como mecanismo efectivo de prevención y protección para los efectos de atender al factor de riesgo de reincidencia y repetición



de conductas de violencia sexual, a favor de víctimas o potenciales víctimas de esta violencia."

"Artículo 79. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México constituye un sistema de información de carácter público que contendrá los registros de personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en términos de los establecidos en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente.

"En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se incluirán datos personales de las víctimas o datos que hagan posible su localización e identificación y ocasionen una revictimización."

"Artículo 80. El registro sólo se verificará cuando exista la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y la sentencia ejecutoriada respectiva, considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable.

"La inscripción contenida en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales se cancelará, cuando concluya el término respectivo o cuando sea ordenado por la autoridad jurisdiccional que corresponda, señalando el motivo.

"La autoridad responsable del Registro, bajo su más estricta responsabilidad, deberá garantizar los derechos humanos de la persona registrada."

"Artículo 81. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales tendrá las siguientes características y mecanismos de protección y auditoría de la información con la finalidad de garantizar que los datos resguardados en el mismo, gocen de la calidad de la información que impida cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción o para impedir el uso, acceso o tratamiento no autorizado de la información:

"I. Confiabilidad;

"II. Encriptación;



"III. Gratuidad en su uso y acceso; y,

"IV. Público a través de los portales de Internet respectivos.

"Las autoridades y personas servidoras públicas que intervengan en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro, deberán adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados, los datos personales en su posesión.

"La Agencia Digital de Innovación Pública, brindará el apoyo técnico y asesoría en materia de infraestructura tecnológica, seguridad informática e interoperabilidad para la operación y funcionamiento del Registro."

"Artículo 82. El Registro contendrá información general de personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero su consulta será por petición escrita, organizada por delito, y los datos que se indican a continuación:

"a) Fotografía actual;

"b) Nombre;

"c) Edad;

"d) Alias;

"e) Nacionalidad."

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

• Artículo 7, párrafo segundo, en sus porciones normativas "*público*" y "*que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal*";



- Artículo 44, penúltimo párrafo, en sus porciones normativas "*público*", "*señalados en la legislación penal*", así como "*y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro*";
- Artículo 46, párrafo último;
- Artículo 69, párrafo primero, en su porción normativa "*Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados*"; y,
- Artículo 81, en su porción normativa "*público*".

Los cuales disponen:

"Artículo 7. El interés superior de la niña, niño y adolescente, es el derecho sustantivo que exige adoptar un enfoque proactivo basado en los derechos humanos, en el que colaboren todos los responsables de garantizar el bienestar, físico, psicológico, cultural y espiritual de manera integral de niñas, niños y adolescentes, así como reconocer su dignidad humana; Asimismo, debe ser considerado como principio interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña, niño o adolescente en concreto:

"Dicho principio debe aplicarse para efectos de la seguridad más amplia de niñas, niños y adolescentes, en especial la que se refiere a la violencia sexual, de la que pueden ser víctimas o potenciales víctimas, por lo que se establecerá un capítulo especial en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal, en concordancia a lo establecido en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia de la Ciudad de México."

"Artículo 44. Las autoridades y los órganos políticos administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por: ...



"Las autoridades competentes deberán considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia.

"Las leyes de la Ciudad de México deberán establecer las disposiciones que orientarán las políticas de prevención, protección, atención, sanción y erradicación de los supuestos a que se refieren las fracciones anteriores.

"Para lo cual el Registro Público de Agresores Sexuales, registrará a las personas sentenciadas con ejecutoria por los delitos señalados en la legislación penal, que hayan sido cometidos contra niñas, niños y adolescentes y que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro.

"Las autoridades competentes, están obligadas a implementar medidas especiales de protección para prevenir, sancionar y reparar las conductas previstas en este artículo para niñas, niños y adolescentes con discapacidad."

"Artículo 46. ...

"Verificando con toda oportunidad que los sentenciados a que se refiere la legislación penal, por delitos vinculados a la violencia sexual, en dichas sentencias, el Juez penal ordene su inscripción al Registro Público de Personas Agresoras Sexuales."

"Artículo 69. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al libre acceso a la información. Las autoridades y los órganos político administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán la difusión de información y material que tengan por finalidad asegurar su bienestar social y ético, así como su desarrollo cultural y salud física y mental, incluyendo la perspectiva de género y el lenguaje no sexista. Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados.

"El Sistema de Protección acordará lineamientos generales sobre los contenidos de la información y materiales para difusión entre niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley."



"Artículo 81. Las autoridades y los órganos político administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la protección de la identidad e intimidad de niñas, niños y adolescentes que sean víctimas, ofendidos, testigos o que estén relacionados de cualquier manera en la comisión de un delito, a fin de evitar su identificación pública. Por lo que ningún dato que permita localizar e identificar a las víctimas de delitos vinculados con la violencia sexual, deberá incluirse en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales."

160. En esta tesitura, se observa que la implementación del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México impugnado por la Comisión Local accionante se encuentra regulado en diversos ordenamientos, por lo que, para efectos metodológicos, resulta necesario establecer sus características, aplicación, finalidades y autoridades encargadas de su operación, como se detalla a continuación:

Definición del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México	
1. Es un sistema de información de carácter público que contendrá los registros de personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en términos de lo establecido en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente.	Artículo 79, primer párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.
2. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se incluirán datos personales de las víctimas o datos que hagan posible su localización e identificación y ocasionen una revictimización.	Artículos 79, segundo párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y 81 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.
3. Es un mecanismo efectivo de prevención y protección para los efectos de atender al factor de riesgo de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual, a favor de víctimas o potenciales víctimas de esta violencia.	Artículo 14 Ter de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.



<p>4. Sólo se verificará cuando exista la <u>instrucción de autoridad jurisdiccional</u>, y la <u>sentencia ejecutoriada respectiva</u>, considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de treinta que señala la legislación penal aplicable.</p>	<p>Artículo 80, primer párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>
<p>5. Se establecerá un <u>capítulo especial</u>, para efectos de la seguridad más amplia de <u>niñas, niños y adolescentes</u>, en especial la que se refiere a la violencia sexual, de la que pueden ser víctimas o potenciales víctimas.</p>	<p>Artículo 7, segundo párrafo, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.</p>
<p>6. Se registrarán a las <u>personas sentenciadas con ejecutoria por los delitos señalados en la legislación penal</u>, que hayan sido cometidos <u>contra niñas, niños y adolescentes</u> y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro.</p>	<p>Artículo 44, penúltimo párrafo, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.</p>
<p>7. <u>La inscripción se cancelará</u>, cuando concluya el término respectivo o cuando sea ordenado por la autoridad jurisdiccional que corresponda, señalando el motivo.</p>	<p>Artículo 80, segundo párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>

Información contenida en el registro y su acceso

<p>1. Contendrá <u>información general</u> de personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal <u>de acceso público</u>, pero su <u>consulta</u> será por <u>petición escrita</u>, organizada por delito, y los datos que se indican a continuación: a) <u>Fotografía actual</u>; b) <u>Nombre</u>; c) <u>Edad</u>; d) <u>Alias</u>; y, e) <u>Nacionalidad</u>.</p>	<p>Artículo 82 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>
<p>2. Contendrá <u>información clasificada</u> a la cual <u>sólo tendrán acceso</u> las personas titulares del <u>Ministerio Público</u>,</p>	<p>Artículo 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>



<p>debidamente motivada y fundada y, en su caso, con la autorización del Juez de control respectivo, así como <u>aquellas personas autorizadas exclusivamente por las autoridades judiciales</u>. Dicha información es la siguiente: a) <u>Señas particulares</u>; b) <u>Zona criminológica de los delitos</u>; c) <u>Modus operandi</u>; d) <u>Ficha sig-nalética</u>; y, e) <u>Perfil genético</u>.</p>	
<p>3. Contará con <u>mecanismos de control, protección y auditoría</u>, para garantizar que los datos resguardados gocen de la calidad de la información que impida cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción o para impedir el uso, acceso o tratamiento no autorizado de la información, basándose las siguientes características: i) <u>confiabilidad</u>; ii) <u>encriptación</u>; iii) <u>gratuidad en su uso y acceso</u>; y, iv) <u>público a través de los portales de Internet respectivos</u>.</p>	<p>Artículo 81, primer párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>
<p>4. Las autoridades y personas servidoras públicas que intervengan en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el registro, deberán <u>adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados</u>, los datos personales en su posesión.</p>	<p>Artículo 81, segundo párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>
<p>5. La Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México, brindará el apoyo técnico y asesoría en materia de infraestructura tecnológica, seguridad informática e interoperabilidad para la operación y funcionamiento del registro.</p>	<p>Artículo 81, tercer párrafo, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</p>
<p>6. Las autoridades y los órganos político-administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias <u>promoverán el debido acceso</u> a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados.</p>	<p>Artículo 69, primer párrafo, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.</p>



<p>7. El Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México deberá <u>verificar con toda oportunidad que</u> las personas con sentencia ejecutoriada por los delitos señalados en la legislación penal, cometidos contra niñas, niños y adolescentes, <u>en dichas sentencias, el Juez penal ordene su inscripción al registro.</u></p>	<p>Artículo 46, último párrafo, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.</p>
--	--

Aplicación del registro como medida de seguridad

<p>1. <u>Constituye una medida de seguridad</u> contemplada en el Código Penal del Distrito Federal, consistente en: <i>"Ordenar se Registre al sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en términos de lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la Ciudad de México y de este código para efectos de la protección y seguridad"</i>.</p>	<p>Artículo 31, fracción VII, del Código Penal del Distrito Federal.</p>
<p>2. El Juez ordenará invariablemente el registro del sentenciado, <u>a partir de que cause ejecutoria la sentencia</u>, tratándose de los delitos de i) <u>Feminicidio</u>, en el supuesto previsto en el artículo 148 Bis, fracción I; ii) <u>Violación</u>, previsto en los artículos 174 y 175; iii) las conductas previstas en el artículo 181 Bis <u>contra menores</u> de 12 años; iv) <u>Turismo sexual</u>, previsto en el artículo 186; y v) <u>Trata de personas</u>, previsto en el artículo 188 Bis, todos del Código Penal para el Distrito Federal, casos en los cuales el registro tendrá una duración mínima de diez y máxima de treinta años.</p>	<p>Artículo 69 Ter, primer párrafo, del Código Penal del Distrito Federal.</p>
<p>3. Cuando el Juez ordene el registro del sentenciado en el registro, <u>el Juez deberá disponer la supervisión de la autoridad en torno a la observación y</u></p>	<p>Artículo 60 del Código Penal del Distrito Federal.</p>



<p>orientación de la conducta del sentenciado, siendo que su duración no deberá exceder de la correspondiente a la pena o medida de seguridad impuesta.</p>	
<p>4. Para los delitos a que se refiere el capítulo II del Código Penal para el Distrito Federal, denominado "Abuso Sexual", el Juez ordenará que el sentenciado sea inscrito en el registro como una medida de seguridad y protección a la comunidad; salvo que sean perseguidos por querrela, en términos de lo establecido por los artículos 69 Ter y 69 Quáter del referido código.</p>	Artículo 178 Bis del Código Penal del Distrito Federal.
<p>5. Cuando las penas establecidas para los delitos a que se refiere el capítulo VI del Código Penal para el Distrito Federal, denominado "Violación, Abuso Sexual y Acoso Sexual, cometido a menores de doce años de edad", aumenten en dos terceras partes, el Juez ordenará en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el registro.</p>	Artículo 181 Ter, último párrafo, del Código Penal del Distrito Federal.
<p>6. La reparación del daño no impide la inscripción en el registro, cuando sea procedente de acuerdo con lo establecido en el Código Penal del Distrito Federal.</p>	Artículo 42, fracción II, segundo párrafo, del Código Penal del Distrito Federal.
<p>7. El registro subsiste durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aunque sea sustituida o suspendida en términos de ley; y se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diversos a los ya señalados, obtenga su libertad.</p>	Artículo 69 Ter, segundo párrafo, del Código Penal del Distrito Federal.
<p>8. El registro se hará extensivo sin importar el sexo de la víctima o víctimas del</p>	Artículo 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal.



<p>delito y cuando sea menor de edad, <u>independientemente de lo establecido en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.</u></p>	
<p>9. No es excepción de inscripción en el registro, el otorgamiento del beneficio de aplicación de las penas disminuidas por reconocimiento de participación en la comisión del delito.</p>	<p>Artículo 71 Quáter, segundo párrafo, del Código Penal del Distrito Federal.</p>
<p>10. No se podrá prescindir de la imposición del registro, aun en los casos en que el Juez considere que la imposición de la pena privativa de la libertad resulte notoriamente innecesaria e irracional, y de oficio o a petición de parte, prescinda de su imposición o decida sustituirla por una menos grave o por una medida de seguridad.</p>	<p>Artículo 75, último párrafo, del Código Penal del Distrito Federal.</p>
<p>11. La extinción de la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad, no abarca la inscripción en el registro.</p>	<p>Artículo 96 del Código Penal del Distrito Federal.</p>
<p>12. La base de datos del registro incluye a todas aquellas personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en virtud de la comisión de un delito de naturaleza sexual en la Ciudad de México, que hayan adquirido ese carácter con fecha posterior al veintiuno de marzo de dos mil veinte.</p>	<p>Artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.</p>

161. Asimismo, el legislador local estableció atribuciones a ciertas autoridades de la Ciudad de México, en torno a la administración y operación del registro impugnado.

162. En efecto, a la **Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**, en términos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, le corresponde:



- Elaborar e implementar en coordinación con la fiscalía, acciones de política criminal que incidan en la prevención de la violencia contra las mujeres, dando prioridad a las zonas de mayor incidencia delictiva, así como a aquellas donde residan un mayor número de personas inscritas en el registro (artículo 25, fracción I, en relación con el 26, fracción I);

- Realizar estudios estadísticos e investigaciones que permitan la elaboración de políticas públicas que prevengan la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado. Debiendo en todo momento estar actualizadas las consultas al registro (artículo 25, fracción III);

- Realizar, en coordinación con la Secretaría de las Mujeres campañas de prevención del delito, en función de los factores de riesgo que atañen a las mujeres, incluyendo los de carácter sexual, y las consultas al registro (artículo 25, fracción V);

- Conformar un cuerpo policíaco especializado en atender y proteger a las víctimas de violencia, y brindar las medidas de protección y de monitoreo del registro (artículo 59, fracción I); y,

163. De estos deberes se advierte que a la citada Secretaría de Seguridad Ciudadana, con motivo de la información contenida en el registro impugnado, le corresponde la elaboración de investigaciones y estudios estadísticos con el objeto de formular acciones en materia de política criminal y prevenir la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en la Ciudad de México.

164. Asimismo, la **Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México**, en términos del artículo 60 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, debe:

- Organizar, administrar, actualizar y resguardar la información contenida en el registro en términos de las leyes aplicables, lineamientos y protocolos para la recepción, procesamiento, consulta y resguardo de la información que se expidan para tal efecto (fracción I);



- Realizar y elaborar estudios, investigaciones y estadísticas con los datos contenidos en el registro, respetando la información de datos personales conforme a la normatividad aplicable para la elaboración de políticas públicas (fracción II);
- Recibir de los órganos jurisdiccionales, la entrega de los datos de las personas sentenciadas con ejecutoria para registro de los mismos (fracción III);
- Adoptar las medidas necesarias para asegurar la veracidad, integridad y accesibilidad de la información, así como la protección de los datos personales contenidos, en el registro de conformidad con la normativa aplicable, aplicando los lineamientos y protocolos respectivos (fracción IV);
- Proporcionar información sobre los agresores sexuales a las autoridades locales competentes de conformidad con la normatividad aplicable (fracción V); y,
- Vigilar el uso correcto de la información contenida en el registro y, en su caso, sancionar o dar vista a la autoridad competente respecto de su uso indebido (fracción VI).

165. Así, se aprecia que la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México es la autoridad encargada de organizar, administrar, actualizar y resguardar la información contenida en el registro, con base en los datos de las personas sentenciadas por los órganos jurisdiccionales en los que se disponga su inscripción, siendo responsable de la veracidad, integridad y accesibilidad de la información, así como de los datos personales contenidos, destacando que, conforme al artículo 80, párrafo tercero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, "**La autoridad responsable del registro, bajo su más estricta responsabilidad, deberá garantizar los derechos humanos de la persona registrada**".

166. Ahora, según quedó precisado en párrafos precedentes, de los conceptos de invalidez es posible advertir que la Comisión Local accionante cuestiona la constitucionalidad del sistema normativo que integra el Registro Público



de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, por considerar, entre otros argumentos, básicamente, lo siguiente:

a) Que se trastoca el **principio de reinserción social**, ya que, por su naturaleza, características y finalidad, el referido registro público no constituye una medida de seguridad sino una pena que tiene como objetivo evidenciar y estigmatizar a las personas sentenciadas por un delito de naturaleza sexual, lo cual violenta dicho principio, no solamente respecto de éstas sino de quienes, a pesar de haber cumplido su pena, tienen que permanecer inscritos en dicho registro durante un plazo mayor al de la propia pena privativa de la libertad. Que dicha medida se traduce en un mecanismo restrictivo para garantizar el ejercicio integral de los derechos humanos de la persona que ha cumplido con una condena privativa de la libertad.

Menciona que la creación del registro no supera un test de proporcionalidad. En primer término, porque no cumple con un fin constitucionalmente válido, debido a que resulta notoriamente contrario al principio de reinserción social. Además, en cuanto a la necesidad de la medida, refiere que la Ley de Ejecución Penal prevé un registro que resulta menos lesivo a los derechos de las personas sentenciadas por un delito de naturaleza sexual (atendiendo a los fines del registro y a la publicidad de la información) y que de igual forma permite cumplir con los objetivos del legislador local.

Finalmente, señala que de cualquier forma, tampoco supera la grada de proporcionalidad en sentido estricto, atendiendo a que resultan mayores las desventajas que se obtienen al hacer pública la información de aquellas personas sentenciadas por un delito de naturaleza sexual, que los beneficios obtenidos, los cuales pudieran alcanzarse con el registro previsto en la Ley de Ejecución Penal.

b) Que se violenta la **prohibición de imponer penas inusitadas y trascendentales**, porque el referido registro público no constituye una medida de seguridad sino una pena ilegítima disfrazada de eufemismo que trasciende a la dignidad de las personas, generando una cadena de estigmatización que supera los fines de la pena.



167. Lo cual resulta esencialmente **fundado**.

168. A fin de evidenciar lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno resulta necesario desarrollar los siguientes puntos: a) determinar la naturaleza jurídica del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México (en adelante RPPAS); b) establecer si la medida legislativa impugnada incide en el contenido *prima facie* del derecho fundamental a la reinserción social y c) determinar si la medida legislativa supera un test de proporcionalidad.

169. **a) Naturaleza jurídica del registro de una persona sentenciada con ejecutoria en el RPPAS**

170. Tal como se anticipó, en primer término, resulta necesario establecer cuál es la naturaleza jurídica del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México (en adelante RPPAS), a fin de poder evidenciar su inconstitucionalidad.

171. **Para ello es importante acudir a los trabajos legislativos que precedieron al decreto por el que se crea el referido registro, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el veinte de marzo de dos mil veinte.**

172. **Así, por ejemplo, del dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas del Congreso Local, se desprende, en lo que aquí interesa, lo siguiente:**

"... Décimo primero. Por lo anterior, las y los integrantes de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y la de Atención Especial a Víctimas, en uso de las atribuciones conferidas por nuestro Marco Normativo aplicable y por Práctica Parlamentaria –Que es fuente reconocida del Derecho Parlamentario– comparten el criterio que más allá de aprobar proyectos de una nueva ley de carácter administrativo, es conveniente llevar la preocupación y el espíritu de la iniciativa turnada, a ordenamientos como son el Código Penal del Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para que de la forma más integral posible, dotar de herramientas a la



autoridad para hacer frente a la violencia en contra de las mujeres, principalmente. Ello con el fin de darle mayor viabilidad y fuerza con una interpretación funcional y sistemática por las siguientes razones:

"1. La propuesta para crear un Registro de Agresores Sexuales, por parte de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, es una acción de prevención de conductas sexuales, efectuadas por quienes ya fueron sentenciados, justamente por tales delitos, prioritariamente contra mujeres de todas las edades, niñas, niños y adolescentes y en menor medida algunos hombres adultos.

"2. Siendo por lo tanto importante focalizar esta acción como una medida de seguridad para la posible población afectada, dejando de lado que pudiese vincularse esta acción afirmativa como parte de la pena, por ello se hacía necesario que se pudiera considerar reformas a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

"3. Considerando que el derecho humano previsto en el artículo 4o. de la Constitución de la República que establece el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado, considerando que cualquier tipo de violencia y en particular la violencia sexual altera este derecho, que dio fundamento a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y por competencia concurrente a las leyes de las entidades federativas en materia de medio ambiente sin violencia.

"4. Y como bien ha señalado el Banco Mundial de Desarrollo, el medio ambiente es el espacio físico donde las personas nos desarrollamos, y en el cual se aprecia que el principal obstáculo que enfrentan las mujeres y las niñas, niños y adolescentes es el ejercicio de la violencia que limita cualquier derecho.

"5. Por lo que también se vio la necesidad de proveer reformas a la ley que se relaciona con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, además de las correspondientes al Código Penal del Distrito Federal.

"6. La iniciativa que propuso la creación del Registro público de agresores, estaría limitada a la toma de acciones de carácter administrativo, siendo como



se ha señalado una prioridad establecer la naturaleza de la medida y los derechos que esta importante iniciativa prevé.

"7. Así, se trasladó gran parte de la iniciativa señalada, como capítulo especial a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en especial a los lineamientos que deberán considerarse y que podrán estar ampliamente desarrollados cuando se publique la actualización al reglamento de dicha ley.

"Cabe señalar que previamente se realizó una revisión de nuestro parámetro de control de regularidad constitucional para determinar la viabilidad jurídica de las modificaciones que se plantean, armonizando el entramado de nuestro derecho positivo vigente.⁴⁰

"...

"IV. MODIFICACIONES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS

"IV.1 Planteamiento, motivación y argumentación de propuestas.

"Décimo sexto. Como ya se ha señalado líneas arriba, estas comisiones que dictaminan, en uso de sus facultades proponen modificar la iniciativa turnada para aprobar y proponer al Pleno, reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

"La propuesta que se pone a consideración plantea (sic) obedece a la necesidad de protección de bienes jurídicos tanto individuales como colectivos por lo que resulta de interés público. El objetivo, es establecer una medida de seguridad como un tema preventivo.

⁴⁰ Fojas 135 a 137 de la versión digitalizada del informe presentado por el Congreso de la Ciudad de México.



"Con ello, se busca fortalecer el objeto específico del Registro con una temporalidad de diez años, lo cual favorece a las víctimas para que puedan identificar a quien está registrado como agresor. Además, se considera que es un tiempo adecuado para saber si un sujeto registrado puede volver a delinquir.

"Cabe recordar que es obligación de los legisladores: Atender las demandas sociales y hacer eco de las más sentidas causas sociales. Contribuir a la prevención y resolución de conflictos que haya en una sociedad. Considerando en todo momento que los tres ejes principales que comparten y sobre los que corren las iniciativas materia del presente dictamen son:

"1. Prevención y protección de las mujeres, niñas y niños.

"2. Facilitar la investigación.

"3. Establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas contra las mujeres.

"Por lo cual, con las modificaciones planteadas no se pierden, por el contrario, se complementan. Además de que existe similitud en algunos de sus planteamientos entre (sic) por lo que en el caso de la iniciativa del Diputado Miguel Ángel Salazar, se retoma:

"1. Los elementos a contener en el registro (Art. 5) (sic) como son:

"I. Nombre o nombres del sentenciado;

"III. (sic) Apodos, seudónimos o sobrenombres del sentenciado;

"IV. (sic) Fotografía actualizada;

"VI. (sic) Nacionalidad.

"2. Incluir en el Registro a todas aquellas personas que tengan sentencia firme condenatoria.



"• Mantener debidamente actualizada la información del Registro.

"• Proporcionar información sobre los ofensores sexuales y ofensores sexuales reincidentes registrados, a las autoridades competentes, así como a toda persona que así lo solicite.

"• Elaborar en coordinación con las demás autoridades competentes, políticas públicas sobre prevención y actuación en materia de delitos sexuales.

"• Vigilar el uso correcto de la información contenida en el Registro y, en su caso, sancionar o dar vista a la autoridad competente respecto del uso indebido de la misma (Artículo 10).⁴¹

"...

"Vigésimo Segundo. De lo anterior podemos concluir que:

"1. El Estado Mexicano, al firmar y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José), se compromete, según lo establecido en el Artículo Segundo de la Convención, a realizar todas las medidas legislativas correspondientes, o de cualquier otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagrados en el texto de la misma.

"2. Entendiendo que, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará, de la cual México es parte, establece por primera vez el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Misma que sienta obligaciones hacia los Estados en actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres; procurar la investigación y recopilación de la información pertinente que permita visualizar la violencia que sufren las mujeres, así como añadir a su legislación y política interna normas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

⁴¹ Fojas 146 y 147 de la versión digitalizada del informe presentado por el Congreso de la Ciudad de México.



"3. Considerando que la Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento principal que obliga a los Estados Parte a proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, consagrando en sus artículos tercero y cuarto la necesidad de adoptar todas las medidas en instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, velando en todo momento por el interés superior del menor, buscando que dichas acciones sean efectivas para el cumplimiento de los derechos reconocidos en dicha Convención.

"En ese tenor, el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General número trece, puntualiza la necesidad de reforzar y ampliar masivamente las labores destinadas a erradicar la violencia, toda vez que limita el desarrollo de las y los menores.

"Particularmente sostiene que la manera más exacta de procurar el interés superior del menor es previniendo las formas de violencia que afecten a niñas, niños y adolescentes.

"4. Que, de acuerdo a la Ley de Tratados Internacionales, el principio *Pacta Sunt Servanda* tiene que observarse. ..."

173. **Como se puede observar**, para el legislador de la Ciudad de México, el RPPAS se creó como una **medida de seguridad**, cuyos objetivos se hicieron consistir, fundamentalmente, en: a) la prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual; b) facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías y c) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

174. Ello, como parte de una estrategia para combatir los altos índices de violencia en la Ciudad de México y la reincidencia en la comisión de aquellos delitos de naturaleza sexual.

175. Lo anterior se corrobora del propio artículo 31, fracción VII, del Código Penal para el Distrito Federal, el cual establece, dentro del catálogo de **medidas**



de seguridad, precisamente la de *"ordenar se registre al sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en términos de lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la Ciudad de México y de este código para efectos de la protección y seguridad"*.

176. Sobre el particular, resulta importante mencionar que de acuerdo con lo establecido en el título tercero, capítulo I, denominado *"Catálogo de Penas y Medidas de Seguridad y de consecuencias jurídicas para las personas morales"*, del código punitivo de la Ciudad de México, el legislador local se decanta por un sistema dualista de sanciones para incorporar las medidas de seguridad como un medio para combatir los delitos al lado de las penas.

177. Cabe apuntar que tratándose de los sistemas punitivos, a diferencia de los sistemas monista⁴² y vicarial o sustantivo,⁴³ el dualista considera que la pena no es el único instrumento de reacción frente al delito, sino que también es necesaria la introducción de otras consecuencias jurídicas como lo es el caso, precisamente, de las medidas de seguridad.

178. Según la doctrina, en un sistema dualista, *"las penas se basan en la culpabilidad, mientras que las medidas de seguridad prescinden de ella y se fundamentan en la **peligrosidad del autor**. Así, las penas miran al pasado, al hecho cometido, mientras que las medidas miran al futuro, se establecen sobre la base de un pronóstico de peligrosidad y se mantienen en función de los resultados que su desarrollo proporcione respecto al individuo sometido a las mismas"*.⁴⁴

179. Así, la distinción entre estos dos instrumentos a disposición del Estado puede resumirse a partir de la siguiente fórmula:

180. Mientras que la pena *"tiene contenido expiatorio en tanto produce sufrimiento al condenado; está fundamentada y consiguientemente condicionada*

⁴² En el que se considera que la única consecuencia jurídica del delito es la pena.

⁴³ En el que se considera la coexistencia de la pena y de las medidas de seguridad como figuras de represión.

⁴⁴ Salazar, Alonso, "Derecho penal preventivo y peligrosista", Revista de Ciencias Jurídicas, Costa Rica, No. 139, enero-abril de 2016, pp. 57-88.



a la demostración de culpabilidad del autor, y tiene un plazo de duración proporcional a la gravedad del delito". La medida de seguridad es entendida como una privación de derechos que persigue una finalidad tutelar que no supone sufrimiento; es consecuencia de la manifestación de un "estado peligroso" y consiguientemente no puede tener un término preciso de expiración. Su duración indeterminada es consecuencia de que sólo debe cesar cuando haya desaparecido la situación de peligro de fundamento (sic) su imposición, esto es, cuando el sujeto que la soporta haya sido resocializado, enmendado o, en su caso, inocuizado.⁴⁵

181. En suma, la medida de seguridad es la reacción del ordenamiento jurídico frente a la **peligrosidad criminal** revelada por el delincuente tras la comisión de un delito por el mismo. Esta reacción tiene como objetivo exclusivo evitar que la persona concreta sobre la que actúa vuelva a delinquir, que pueda llevar una vida sin conflictos con la sociedad.⁴⁶

182. Ahora, para lo que aquí nos ocupa, cabe señalar que conforme a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, el RPPAS constituye un sistema de **información de carácter público**, el cual contendrá los registros de aquellas personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en términos de lo establecido en la legislación sustantiva penal.⁴⁷

183. Se advierte que el registro sólo se verificará cuando exista la instrucción de la autoridad jurisdiccional, en los términos de la sentencia ejecutoriada respectiva, la cual **deberá precisar a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de treinta años**. Que la inscripción

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, I-O, México, UNAM, 2001, p. 2491.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ "Artículo 79. El Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México constituye un sistema de información de carácter público que contendrá los registros de personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en términos de los establecidos en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente.

"En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se incluirán datos personales de las víctimas o datos que hagan posible su localización e identificación y ocasionen una revictimización."



contenida en el RPPAS se cancelará cuando concluya el término respectivo o cuando así lo ordene la autoridad jurisdiccional, señalando el motivo.⁴⁸

184. Además, que el RPPAS contendrá la información general de las personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero su consulta será por petición escrita, organizada por delito.⁴⁹

185. Por su parte, conforme a lo establecido en el artículo 69 Ter del Código Penal para el Distrito Federal, se observa que tratándose de aquellos sentenciados por la comisión de los hechos delictuosos ahí previstos, el Juez ordenará invariablemente su registro en el RPPAS a partir de que cause ejecutoria la sentencia.

186. Que dicho registro tendrá una **duración mínima de diez años y máxima de treinta; y que subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aunque ésta sea sustituida o suspendida en términos de la propia ley;** además se advierte que dicho registro se **extenderá** por el tiempo establecido para tal efecto a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo, obtenga su libertad.⁵⁰

⁴⁸ **Artículo 80.** El registro sólo se verificará cuando exista la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y la sentencia ejecutoriada respectiva, considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable.

"La inscripción contenida en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales se cancelará, cuando concluya el término respectivo o cuando sea ordenado por la autoridad jurisdiccional que corresponda, señalando el motivo.

"La autoridad responsable del Registro, bajo su más estricta responsabilidad, deberá garantizar los derechos humanos de la persona registrada."

⁴⁹ **Artículo 82.** El Registro contendrá información general de personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero su consulta será por petición escrita, organizada por delito, y los datos que se indican a continuación:

"a) Fotografía actual;

"b) Nombre;

"c) Edad;

"d) Alias;

"e) Nacionalidad."

⁵⁰ **Artículo 69 Ter** (Aplicación y alcances). El Juez tratándose de sentenciados, por los delitos de Femicidio, en el supuesto previsto en el artículo 148 Bis, fracción I, Violación, previsto en los artículos 174 y 175, las conductas previstas en el artículo 181 BIS contra menores de 12 años, Turismo



187. En ese mismo sentido, el artículo 86 del referido ordenamiento penal sustantivo, dispone que, tratándose de delitos relacionados con violencia sexual en los que se haya ordenado la inclusión del sentenciado en el RPPAS, la medida de seguridad **no podrá ser sustituida**⁵¹ y tampoco podrá ser materia de **extinción**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96.⁵²

188. A partir de lo anteriormente expuesto, a juicio de este Tribunal Pleno el RPPAS no participa de la naturaleza jurídica de una medida de seguridad sino de una pena.

189. Esto es así porque, si bien es cierto que dicho instrumento se creó como una medida de seguridad, de prevención del delito, a partir de combatir la **reincidencia** de aquellas personas que cometieron algún hecho delictuoso de naturaleza sexual.

Sexual, previsto en el artículo 186 y Trata de Personas, previsto en el artículo 188 Bis, todos de este código, ordenará invariablemente su registro, en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, a partir de que cause ejecutoria la sentencia. Dicho registro tendrá una duración mínima de diez y máxima de 30 años.

"Dicho registro subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aunque la pena de prisión impuesta sea sustituida o suspendida en términos de ley; y se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diversos a los ya señalados, obtenga su libertad."

⁵¹ **"Artículo 86.** La sustitución de la sanción privativa de libertad procederá cuando se cumpla la reparación del daño, pudiendo el Juez fijar plazos para ello, de acuerdo a la situación económica del sentenciado. En los casos de delitos que impliquen violencia la sustitución prevalecerá en tanto el sentenciado no se acerque ni se comunique, por cualquier medio, por sí o por interpósita persona, con la víctima u ofendido, víctimas indirectas o testigos.

"En caso de delitos relacionados con violencia sexual, en los que se haya ordenado como medida de seguridad la inclusión del sentenciado en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, este registro no será sustituido, por lo que deberá continuar en términos del artículo 69 Ter de este Código.

"La sustitución de la pena de prisión no podrá aplicarse por el juzgador, cuando se trate de la comisión de cualquiera de los delitos previstos en los Títulos Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo de este Código o se trate de un sujeto al que anteriormente se le hubiere condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio y cuando no proceda en los términos de las leyes respectivas, tratándose de una transgresión en perjuicio de la hacienda pública."

⁵² **"Artículo 96** (Alcances de la extinción). La extinción que se produzca en los términos del artículo 94 no abarca el decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, ni afecta la reparación de daños y perjuicios, salvo disposición legal expresa o cuando la potestad para ejecutar dicha sanción pecuniaria se extinga por alguna causa."



190. Lo cierto es que, como se pudo observar en párrafos precedentes, al ser pública la información general contenida en el registro, durante un plazo que, incluso, pudiera ser mayor al de la propia condena privativa de la libertad, no sólo estigmatiza a la persona sentenciada, quien en un momento dado tiene que incorporarse a la sociedad, sino que, además, propicia, una serie de situaciones, como las venganzas personales y la discriminación indirecta de familiares y amigos, quienes también tienen que lidiar con los efectos colaterales que genera la simple exposición pública de la persona involucrada.

191. Lo cual significa que el registro de la persona sentenciada con ejecutoria va más allá de una medida de seguridad que tiene, entre sus objetivos, según el legislador local, la prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual.

192. Con la exhibición pública de la información general contenida en el registro –en un rango de punibilidad que, incluso, pudiera resultar mayor al de la propia condena privativa de la libertad–, lo que se busca en realidad es castigar la **personalidad del sentenciado, partiendo de una supuesta peligrosidad**, con motivo de la comisión de un delito por el que, incluso, fue condenado y purgó su pena privativa de la libertad.

193. Lo cual, además, podría traducirse en la imposición de una doble pena por la comisión de un mismo delito.

194. Tales afirmaciones se pueden corroborar, si se toma en consideración que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 419 dispone que **las medidas de seguridad en ningún caso podrán tener mayor duración a la pena** que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable.⁵³

⁵³ "Artículo 419. Resolución del caso

"Comprobada la existencia del hecho que la ley señala como delito y que el inimputable intervino en su comisión, ya sea como autor o como partícipe, sin que a su favor opere alguna causa de justificación prevista en los códigos sustantivos, el Tribunal de enjuiciamiento resolverá el caso indicando que hay base suficiente para la imposición de la medida de seguridad que resulte aplicable; asimismo, le corresponderá al Órgano jurisdiccional determinar la individualización de la medida, en atención a las necesidades de prevención especial positiva, respetando los criterios de proporcionalidad y



195. Sin embargo, ello evidentemente no sucede en la especie, dado que como se vio, la publicidad de la información general contenida en el registro puede durar un plazo, incluso, mayor al de la propia condena privativa de la libertad.

196. Todo lo anterior evidencia la verdadera naturaleza jurídica del RPPAS, la cual, como se dijo, contrario a lo estimado por el legislador local, no es de una medida de seguridad sino de una pena que busca castigar la peligrosidad de quien ya fue sentenciado por un delito de naturaleza sexual.

197. **b) Incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido de los derechos fundamentales a la reinserción social y a la no imposición de penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional**

198. Una vez establecido lo anterior, para lo que aquí nos ocupa, resulta importante recordar que el RPPAS se creó como una medida de seguridad que entre sus objetivos, busca prevenir y proteger a las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual. Ello, como parte de una estrategia del legislador local para combatir los altos índices de violencia en la Ciudad de México y la reincidencia en la comisión de aquellos delitos de naturaleza sexual.

199. Con motivo de lo anterior, la Comisión Local accionante cuestiona la validez del sistema normativo que integra el RPPAS, porque considera, principalmente, que con ese diseño legislativo se estigmatiza a las personas sentenciadas por un delito de naturaleza sexual, por el simple hecho de tener que permanecer en el registro durante un plazo que incluso, pudiera resultar mayor al de la propia condena privativa de la libertad y que además supera los fines de la pena.

de mínima intervención. Si no se acreditan estos requisitos, el Tribunal de enjuiciamiento absolverá al inimputable.

"La medida de seguridad en ningún caso podrá tener mayor duración a la pena que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable."



200. Tal precisión resulta de suma importancia, porque permite advertir que con el registro de las personas sentenciadas en el RPPAS se genera una colisión de derechos humanos, por un lado, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho de las niñas, niños y adolescentes a un sano desarrollo integral y por otro, el derecho de los sentenciados a la reinserción social, como finalidad de la pena y el derecho a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

201. Ahora, a fin de determinar si la referida medida legislativa incide en el alcance o contenido *prima facie* de los referidos derechos de los sentenciados, resulta importante hacer las siguientes precisiones.

202. En primer término, cabe señalar que el artículo 18, en su segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁴ destaca la importancia del respeto a los derechos humanos, al trabajo, a la capacitación, a la educación, a la salud y al deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

203. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 16/2011⁵⁵ y su acumulada 18/2011, el Tribunal Pleno realizó la interpretación del principio de reinserción social respecto a la calificación del grado de peligrosidad de una persona y observó que los cambios realizados al referido artículo 18, con motivo de la refor-

⁵⁴ Constitución Federal.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa."

⁵⁵ Fallada en sesión de diecinueve de febrero de dos mil quince.



ma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, que entró en vigor el diecinueve de junio de dos mil once, eran los siguientes:

- a) Se sustituyó el término "readaptación" por el de "reinserción".
- b) Se abandonaron los términos "delincuente" y "reo" por el de "sentenciado".
- c) Se incluyó el fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción.
- d) Fue incluido un objetivo adicional al de "lograr la reinserción"; a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir".
- e) Fue adicionado el concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario.⁵⁶

204. En dicha ocasión, el Tribunal Pleno señaló que el concepto de reinserción social funge como un principio que pone en línea el derecho penitenciario con el **derecho penal del acto**. Dijo que el hecho de que la Constitución General elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor es un sujeto al que pudiera atribuirse el adjetivo de "*desadaptado*", ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades. Lo mismo demuestra el abandono de los términos "*delincuente*", y "*reo*" pues también exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "*derecho penal de autor*", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Así, añadió, que el nuevo sistema penal opera bajo el entendimiento de que el infractor puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito (y su previa tipificación en la ley) para que el Estado cuente con la legitimidad para sancionarlo.⁵⁷

⁵⁶ Estos cambios constitucionales obedecieron a motivos concretos que fueron claramente vislumbrados durante los procesos de reforma y que la Primera Sala de esta Suprema Corte ya ha señalado en diversas resoluciones, entre otras, los amparos en revisión 329/2011, 634/2012 y 673/2012.

⁵⁷ Al respecto, resalta la tesis **1a./J. 21/2014 (10a.)**, emitida por la Primera Sala, de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS



205. Mencionó que dicho propósito constitucional se refuerza con la prohibición de las "marcas" y otras penas inusitadas y trascendentales, establecida en el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución General; así como la establecida en el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que proscribiera cualquier pena o trato cruel, inhumano o degradante.

206. Además, en dicho asunto el Tribunal Pleno sostuvo que:

"... el concepto de reinserción social debe interpretarse como un principio reconocido en el Texto Constitucional rector del ordenamiento penitenciario, y no como una regla. Esto supone distintos efectos. Los principios generan actitudes favorables de adhesión o de disenso hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso. A diferencia de las reglas, los principios carecen de supuestos de hecho y, por tanto, sólo se les puede dar un significado haciéndolos reaccionar ante un caso concreto."

207. De igual forma, precisó que al interpretar el concepto de reinserción social como un principio, se dijo que:

"... éste puede asumirse como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado y, con mayor razón, de la persona procesada sujeta a prisión preventiva, al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional (además de otros derechos implícitos como el derecho a una estancia digna y a la alimentación). En efecto, tal y como lo advirtió el Poder Revisor, no haría sentido des-socializar para resocializar; *exclure para incluir*, sólo hacia cierto sentido bajo la premisa de la readaptación. En cambio, una lectura del propósito constitucional de la reinserción como principio y no como regla literal, adquiere un significado plausible con los demás principios que orientan al Derecho penal.

UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)". (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 354, registro digital: 2005918).



"En el caso de las personas privadas de la libertad, dada la especial vulnerabilidad en que se encuentran", el Tribunal Pleno observó que "el sistema de ejecución penal en su conjunto ha de satisfacer estándares específicos considerando en su diseño las externalidades negativas que produce la reclusión y la necesaria adopción de medidas para disminuir sus efectos perniciosos en la vida y la salud de las y los internos. No puede dejarse de lado que la cárcel como tal difícilmente produce efectos útiles para la persona y que, al contrario, favorece condiciones negativas que pueden mermar severamente su desarrollo personal, familiar y social durante y después de la reclusión. En ese sentido, la reinserción social del sentenciado no puede alcanzarse a través de la pena, sino que debe perseguirse a pesar de ella. Ello supone una gran diferencia con el sistema penitenciario de readaptación social, pues este sistema consideraba a la ejecución de la pena como el medio para lograr la reeducación y corrección del sujeto desviado.

"Esta perspectiva supone que no se pueden, simplemente, trasladar los conceptos de *readaptación social* y *tratamiento para la readaptación* a los de *reinserción social* y *tratamiento para la reinserción social*; sino que, en función del reconocimiento de los derechos de los individuos privados de la libertad, su promoción, respeto, protección y garantía, estos se manifiestan en términos de condiciones de vida digna y segura. Lo que implica servicios y suministros; instalaciones y mobiliario necesario durante su internamiento y, en algunos aspectos, después del mismo; así como un debido proceso que garantice todo lo anterior con la intervención de los jueces de ejecución penal.

"Bajo cualquier supuesto, la recuperación de la libertad personal plena se ha de alcanzar habiendo cumplido con la medida o la pena, al tiempo que se mantuvo la posibilidad de acceder al trabajo, a la capacitación para el mismo, a la educación, a la salud, al deporte y a los derechos que ello conlleva, con las limitaciones y obligaciones que también implica la prisión. Todo ello, en el marco de un sistema respetuoso de la dignidad y fundado en el reconocimiento de todos los derechos humanos, como lo dispuso el Poder Revisor al establecer, expresamente, en el artículo 18 de la Constitución, que: '*el sistema penitenciario se organizará conforme a los derechos humanos*'.



"Las autoridades están *obligadas a procurar* –conforme el Texto Constitucional– la generación de un régimen penitenciario con características de legalidad y gobernabilidad que, en primer lugar, desincentive la comisión de conductas delictivas por parte de los internos, o en contra de éstos, en los espacios sujetos al control directo del poder público. La nueva lógica del sistema se traduce en la intención, por parte del Poder Reformador, de aminorar los perjuicios (externalidades negativas) que, *de facto*, suelen estar implicados con la pena privativa de la libertad, tales como la falta de oportunidades para que la persona se desarrolle adecuadamente en ese ambiente."

208. En el mismo sentido, se advirtió que se debe tomar en consideración que nuestro sistema penitenciario no está diseñado simplemente para reprochar una conducta y hacer efectiva una sanción que ha impuesto un Juez, sino también tiene como finalidades: **a) lograr la inserción de esa persona en la sociedad y b) procurar que esa persona no vuelva a delinquir.**

209. Los anteriores razonamientos fueron reiterados por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2016⁵⁸ y han sido retomados por la Primera Sala en diversos precedentes,⁵⁹ entre los cuales destaca, de manera reciente, el amparo en revisión 123/2020,⁶⁰ resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veinte, en el que se estableció:

"La nueva lógica del sistema se traducía en el deseo por parte del Constituyente Permanente, de aminorar los perjuicios que de facto solían estar implicados con la pena privativa de la libertad; tales como la falta de oportunidades para que la persona se desarrollara adecuadamente en ese ambiente. Se buscaba evitar que cuando el sentenciado recuperara su libertad, continuara teniendo los mismos incentivos que antes para delinquir. La prisión debía ofrecerle

⁵⁸ Resuelta el en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

⁵⁹ Amparos en revisión 329/2011, 634/2012, 675/2012, 12/2013, 747/2014, 842/2016, y de manera reciente los amparos en revisión 1/2019, 1138/2019, así como el diverso 123/2020.

⁶⁰ Aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho a formular voto aclaratorio.



medios para su crecimiento como persona, en el ámbito educativo, laboral, etcétera.

"Bajo el nuevo modelo, las instituciones penitenciarias debían funcionar de tal forma que permitieran garantizar al sentenciado la posibilidad de acceder a los medios de reinserción (salud, deporte, trabajo y capacitación para el mismo). Y por otro lado, pretendía que fuera la lógica de la protección de los derechos humanos la que inspirara y determinara el funcionamiento de tales instituciones, de tal forma que se garantizaran condiciones de vida dignas en prisión. Éste era el fin constitucional al que principalmente aspiraba el artículo 18 constitucional reformado."

210. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2012,⁶¹ este Alto Tribunal determinó que con la reforma al citado artículo 18 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se sustituyó el término "*readaptación social*" por el de "*reinserción del sentenciado a la sociedad*" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar, sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad.

211. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que como reconoce la Constitución Federal en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.

⁶¹ En sesión de catorce de mayo de dos mil trece.



212. Lo anterior se contiene en la **jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.)**, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁶²

213. Ahora, por lo que ve a la pena, este Tribunal Pleno ha sostenido que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, esto es para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica.⁶³

214. El párrafo primero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente establece lo siguiente:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

215. Al respecto, este Alto Tribunal se ha pronunciado⁶⁴ en el sentido de que según el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁶² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 124, registro: 2005105.

⁶³ Tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008, registro digital: 168878, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."

⁶⁴ Al resolver la contradicción de tesis 11/2001-PL, en sesión de 2 de octubre de 2001. De la cual resultó la jurisprudencia P./J. 126/2001, registro digital: 188555, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 14, de rubro y texto siguientes: "PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL. Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación,



el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada.

216. Así, por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.

217. De lo anterior se advierte que por pena inusitada no sólo se entiende aquellas que importan un maltrato ejercido de modo directo sobre el cuerpo y que causan dolor, sino todas aquellas penas no humanitarias, crueles y excesivas que al ser desproporcionadas se alejan de los fines de la penalidad.

218. Luego, vinculado con lo anterior, conviene señalar que en relación con la proporcionalidad de las penas, de acuerdo con este precepto 22 de la Constitución Federal, "toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".

además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada. Así, por 'pena inusitada', en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad."

Se estima aplicable la citada jurisprudencia para establecer lo que se entiende por pena inusitada, a pesar de que deriva del análisis al artículo 22 de la Constitución Federal, previo a las reformas publicadas el 9 de diciembre de 2005 y 18 de junio de 2018, por las que respectivamente se incluyó la prohibición de la pena de muerte, y que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Ya que el citado precepto constitucional en cuanto hace referencia a la pena inusitada no fue modificado.



219. El contenido de este derecho fundamental consiste en la exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

220. Esta Suprema Corte se ha encargado de analizar en otras ocasiones la constitucionalidad de penas establecidas por el legislador a la luz del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 22 constitucional.⁶⁵ En este sentido, se ha sostenido que: "la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes."⁶⁶

221. El derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple con ese mandato al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada como delito.

222. Así, la proporcionalidad en abstracto de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, entre otros.

223. Por su parte, el Juez penal es el encargado de determinar la proporcionalidad en concreto de la pena.⁶⁷

224. Entonces, el legislador debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como

⁶⁵ Véanse los siguientes precedentes: acción de inconstitucionalidad 20/2003 y acción de inconstitucionalidad 31/2006.

⁶⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), registro digital: 160280, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 503, de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁶⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), registro digital: 160280, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 503, de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.⁶⁸

225. Atento a lo anteriormente expuesto, a juicio de este Alto Tribunal, la referida medida legislativa sí incide en el alcance o contenido *prima facie* de los derechos del sentenciado a la reinserción social, como finalidad de la pena y a que no se le impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

226. En primer término, porque como se dijo anteriormente, con la exhibición pública de la información general de un sentenciado por un delito de naturaleza sexual, contenida en el RPPAS, durante un plazo que, incluso, pudiera ser mayor al de la propia condena privativa de la libertad, se le **estigmatiza** a la persona, impidiéndole ejercer plenamente sus derechos, como por ejemplo, al pretender emplearse.

227. Esto, dado el grado de desconfianza –como una sanción social informal– que puede generar en ésta, una persona que fue sentenciada por la comisión de un delito de esa naturaleza y que con independencia de que haya o no compurgado su pena privativa de la libertad, su situación personal se agrava cuando su información general sigue siendo pública durante un tiempo mayor al de la propia condena privativa de la libertad.

228. Lo cual, evidentemente no resulta compatible con el actual sistema penitenciario ni con el principio de reinserción social, como fin de la pena, cuyo principal objetivo, según se vio, consiste en preparar a la persona para que se integre a la sociedad y que no vuelva a delinquir.

229. Se afirma lo anterior si se toma en consideración que la misma estigmatización de la persona sentenciada es la que puede afectar su capacidad para volver a conectarse con la comunidad o acceder a oportunidades de empleo y educación.

⁶⁸ Tesis 1a. CCCXI/2014 (10a.), registro digital: 2007343, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 591, de rubro: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO."



230. Según la doctrina, "los estudios sobre la estigmatización muestran, que si muchos individuos de un grupo concreto (exconvictos) son estigmatizados, el estigma comenzará a ser parte de una identidad grupal, de su identidad (acaban asumiendo ese papel) y adoptarán comportamientos en consonancia con esa señal. Por tanto, dejará de ser un problema individual para convertirse en uno grupal. Y es una realidad que afecta a la mayoría de los penados, les es complicado volver a hacer vida normal".⁶⁹

231. Por su parte, se estima que el registro de una persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual tampoco resulta compatible con un derecho penal sancionador que se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto".

232. Esto es así, porque como se dijo anteriormente, con dicho registro lo que se busca en realidad es castigar la personalidad del sentenciado, partiendo de una supuesta peligrosidad, con motivo de la comisión del delito por la que fue condenado; no así, por la comisión de sus actos, como un sujeto de derechos.⁷⁰

233. Lo cual, se insiste, ya no es compatible con el actual derecho penal sancionador.

234. Finalmente, a juicio de este Tribunal Pleno el registro resulta ser una pena inusitada, en la medida en que no corresponde a los fines que persigue el nuevo paradigma penal tratándose de imposición de penas.

235. Así es, según quedó precisado en párrafos precedentes, el RPPAS se creó como una medida de seguridad que entre sus objetivos, busca **prevenir y**

⁶⁹ Liras Pescador, Carmen Alba, "La razón histórica", Instituto de Política Social, Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas, España, Número 39, 2018, pp. 84-93.

⁷⁰ Jurisprudencia 1a/J. 19/2014 (10a.) de rubro: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 374 de la Décima Época. Registro digital: 2005883.

Jurisprudencia 1a./J. 21/2014 (10a.) de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO Y 22, PRIMER PÁRRAFO)". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 354 de la Décima Época. Registro digital: 2005918.



proteger a las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual.

236. Sin embargo, el registro va más allá debido a que estigmatiza a la persona sentenciada con motivo de la exhibición pública de su información general, después de haber cumplido su pena privativa de la libertad.

237. Todo lo anterior permite llegar a la conclusión que la medida legislativa impugnada sí incide en el alcance o contenido *prima facie* de los referidos derechos de los sentenciados.

238. **c) Test de proporcionalidad**

239. A fin de emprender el análisis que nos ocupa, en principio, resulta importante mencionar que a través de la doctrina jurisprudencial esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que los derechos humanos no son absolutos, en esa medida todos admiten restricciones; sin embargo, la condición a que están sujetas aquellas normas o actos que restrinjan algún derecho humano, es que no sean arbitrarios, excesivos o carentes de razonabilidad.⁷¹

240. Así, para considerar válidas dichas intervenciones,⁷² éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero

⁷¹ Tesis aislada 1a. CCXV/2013, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 557, de la Décima Época. Registro: 2003975.

⁷² Jurisprudencia P/J. 130/2007, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de la Novena Época. Registro digital: 170740.



menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida.⁷³

241. En esos términos, a continuación, procede realizar el test de proporcionalidad de la medida legislativa en cuestión consistente en el RPPAS.

242. **Fin constitucionalmente legítimo.** La primera etapa del test de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional.⁷⁴

243. A juicio de este Tribunal Pleno, en la especie, la medida legislativa impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida.

244. Así es, según quedó precisado en párrafos precedentes, como parte de una estrategia para combatir los altos índices de violencia en la Ciudad de México, particularmente, tratándose de las mujeres, el legislador local creó el RPPAS como una medida de seguridad, cuya finalidad inmediata consistió, básicamente, en prevenir y proteger a las mujeres y niñas, niños y adolescentes respecto de quienes ya habían sido sentenciados por delitos de naturaleza sexual; facilitar la investigación de ese tipo de delitos y generar acciones disuasivas que inhibieran la comisión o repetición de las mismas conductas de reproche.

245. De acuerdo con el dictamen de las Comisiones **Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas del Congreso Local, la temporalidad del registro constituyó un factor determinante para lograr su objetivo, pues, además, de favorecer "a las víctimas para que puedan identificar a quien está registrado como agresor", el legislador local estimó**

⁷³ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro siguiente: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915. Registro digital: 2013156.

⁷⁴ Tesis 1a. CCLXVI/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, Página 902. Registro digital: 2013143.



que constituía un indicador adecuado para saber si un sujeto registrado podía volver o no a delinquir.

246. Ahora, según el propio legislador, a partir de la incorporación de dicho registro al entramado legal, pretendió garantizar, por un lado, la protección del derecho de los niños y adolescentes a vivir en un medio ambiente sano y, por otro, al de las mujeres a una vida libre de violencia (finalidad mediata).

247. Todo lo anterior tiene asidero en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, cuyos alcances quedaron definidos en los considerados sexto y octavo de esta sentencia.

248. Por lo antes expuesto, se considera que la medida legislativa impugnada sí persigue una finalidad constitucionalmente válida.

249. **Idoneidad.** En la segunda etapa del test de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.⁷⁵

250. A juicio de este Tribunal Pleno, el RPPAS resulta ser el medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida.

251. Se afirma lo anterior, porque como lo dice el propio legislador, dicho instrumento contribuye, de alguna manera, para que las autoridades, la sociedad en general y, particularmente, las mujeres y niñas, niños y adolescentes, tengan la oportunidad de identificar a aquellas personas sentenciadas por delitos de naturaleza sexual que se encuentran registrados en el RPPAS, a fin de estar en condiciones de tomar las medidas de control y prevención que estimen correspondientes, como por ejemplo, cuando se requiere emplear a una persona en los

⁷⁵ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911. Registro digital: 2013152.



que se requiere un trato directo con niños niñas y adolescentes, o bien, cuando resulta necesario decretar alguna medida cautelar.

252. Por su parte, se estima que dicha medida también podría resultar un instrumento disuasivo para la comisión de aquellos delitos de naturaleza sexual, particularmente, respecto de aquellas personas que ya fueron condenadas por un delito de esa naturaleza.

253. Esto, dadas las implicaciones y consecuencias personales, sociales y familiares que genera el hecho de estar formalmente registrado en instrumento como el RPPAS, puesto que ante la exhibición pública es posible que la persona que fue sentenciada por un delito de esa naturaleza ya no vuelva a reincidir.

254. Así las cosas, es que a juicio de este Tribunal Pleno el RPPAS resulta ser el medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida.

255. **Necesidad.** En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a la vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida es inconstitucional.⁷⁶

256. Al respecto, cabe destacar que este Alto Tribunal ha establecido que el emprender un análisis de las medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, podría resultar una tarea interminable, pues implicaría que el Juez constitucional tuviera que imaginarse y analizar todas las alternativas posibles; empero, agregó, que ello podría acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares o bien las alter-

⁷⁶ Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 914. Registro digital: 2013154.



nativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno.

257. En el caso en particular, a juicio de este Alto Tribunal la medida implementada por el legislador no cumple con la tercera etapa de análisis de constitucionalidad; y, por ende, resulta inconstitucional.

258. Para evidenciar lo antes aseverado, cabe señalar que si bien es cierto, de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México, presentada el dos de diciembre de dos mil diecinueve, se advierte que la jefa de Gobierno hizo una breve descripción de los diferentes registros de agresores sexuales implementados en Canadá, España, Argentina y Guatemala, entre otros países, a fin de justificar la creación de un mecanismo de prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual, que permitiera, además, garantizar el derecho a la protección de datos personales de las personas sentenciadas por este tipo de delitos.

259. Lo cierto es que ello no significa de ninguna manera que entre las diversas alternativas el legislador local se hubiese decantado por la herramienta más efectiva para lograr el fin pretendido por la norma y que ésta hubiese generado una menor intervención en el derecho fundamental afectado.

260. Se afirma lo anterior, si se toma en consideración que una de las principales características del RPPAS, es que constituye un sistema de información de carácter público que contiene los registros de las personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal.⁷⁷ Esto, según apuntó el legislador local, a fin de favorecer "*a las víctimas para que puedan identificar a quien está registrado como agresor*".

⁷⁷ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

"**Artículo 79.** El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México constituye un sistema de información de carácter público que contendrá los registros de personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en términos de los establecidos en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente.

"En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se incluirán datos personales de las víctimas o datos que hagan posible su localización e identificación y ocasionen una revictimización."



261. Como se vio, con esa medida legislativa se interfieren los derechos del sentenciado a la reinserción social como finalidad de la pena y a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, dado que con la exhibición pública de la información general de una persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual, contenida en el RPPAS, después de haber cumplido su pena privativa de la libertad, no sólo se le estigmatiza, impidiéndole ejercer plenamente sus derechos, como el de emplearse, sino que además se le castiga considerando una supuesta peligrosidad, dada la naturaleza del delito.

262. En cambio, de acuerdo con el derecho comparado,⁷⁸ existen otras alternativas, igualmente efectivas para lograr el fin pretendido por la norma y que generan una menor intervención en el derecho fundamental afectado.

263. Así, por ejemplo, se tiene noticia que, en **Canadá**, por virtud de la Ley de Registro de la Información de los Ofensores Sexuales (*Sex Offender Information Registration Act-SOIRA*), se creó el Registro Nacional de Ofensores Sexuales (*National Sex Offender Registry NSOR*).

264. Que dicho registro es mantenido por la Real Policía Montada en Canadá (Royal Canadian Mounted Police RCMP), el cual proporciona a los servicios policiales canadienses información importante para mejorar su capacidad de investigar y prevenir los crímenes de naturaleza sexual.

265. Que el gobierno de Canadá, a través de la RCMP, administra el registro y la policía de las distintas jurisdicciones (provincias y territorios) es la responsable de ingresar la información y de hacer cumplir las normas de registro.

266. Que a dicha base de datos sólo pueden acceder directamente las agencias de policía canadienses acreditadas o indirectamente a través de un centro de registro provincial/territorial; y **que el público no tiene acceso al registro.**

⁷⁸ *Weidenslaufer Von Kretschmann et al*, "Características de las bases de datos de condenados por delitos sexuales en Derecho Comparado", Asesoría Técnica Parlamentaria, Chile, julio 2018.



267. Por su parte, se tiene conocimiento de que en **España**, la legislación también contempla la obligación del Estado de contar con una base de datos de quienes hayan cometido ese tipo de delitos. Que se denomina "Registro Central de Delinquentes Sexuales" y se encuentra regulado por el Real Decreto 1110/2015.

268. Que de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 del referido decreto, el encargado del registro será responsable de su control, organización y gestión; adoptará las medidas necesarias para asegurar la agilidad en la transmisión de la información regulada, así como la veracidad, integridad, confidencialidad y accesibilidad de los datos contenidos en las inscripciones. Asimismo, garantizará la autenticidad e integridad de los datos certificados.

269. Se sabe que la norma prescribe la creación del registro con dos objetivos principales:

- Prevenir y proteger a los menores de edad frente a la delincuencia de naturaleza sexual, desarrollando un sistema para conocer a quienes pretenden acceder y ejercer profesiones, oficios y actividades que impliquen un contacto habitual con menores.
- Facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos en contra de la libertad e indemnidad sexuales, así como de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía, con independencia de la edad de la víctima.

270. Que dicho registro incluye las condenas dictadas tanto en España como en otros países, en particular los Estados miembros de la Unión Europea y de Consejo de España.

271. Finalmente, que el **registro no es de libre acceso al público**, que conforme a lo establecido en el artículo 8o., sólo puede ser consultado por los Jueces y tribunales de cualquier orden jurisdiccional, el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial, los cuales deberán nombrar un responsable que asegure la confidencialidad de la información a la que accedan.

272. Por su parte, en **Argentina**, se tiene conocimiento que el veintitrés de julio de dos mil trece, se promulgó la Ley 26.879, por el que se creó el Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a Delitos contra la Integridad Sexual.



273. Que de acuerdo con dicho ordenamiento, el registro tiene por fin exclusivo facilitar el esclarecimiento de los hechos que sean objeto de una investigación judicial en materia penal vinculada a delitos en contra de la integridad sexual, con el objeto de proceder a la individualización de las personas responsables.⁷⁹

274. Que el registro almacenará y sistematizará la información genética asociada a una muestra o evidencia biológica que hubiere sido obtenida en el curso de una investigación criminal y de toda persona condenada con sentencia firme por los delitos contra la integridad sexual.⁸⁰

275. Que el registro contará con una sección destinada a personas condenadas con sentencia firme por la comisión de los delitos contemplados en el artículo 2 de la citada ley. Una vez que la sentencia condenatoria se encuentre firme, el Juez o tribunal ordenará de oficio los exámenes tendientes a lograr la identificación genética del condenado y su inscripción en el registro.⁸¹

276. Además, que dicho instrumento contará con una sección especial destinada a autores no individualizados, de los delitos previstos en el artículo 2,

⁷⁹ **"ARTÍCULO 2.** El Registro tendrá por fin exclusivo facilitar el esclarecimiento de los hechos que sean objeto de una investigación judicial en materia penal vinculada a delitos contra la integridad sexual previstos en el Libro Segundo, Título III, Capítulo II del Código Penal, con el objeto de proceder a la individualización de las personas responsables."

⁸⁰ **"ARTÍCULO 3o.** El Registro almacenará y sistematizará la información genética asociada a una muestra o evidencia biológica que hubiere sido obtenida en el curso de una investigación criminal y de toda persona condenada con sentencia firme por los delitos enunciados en el artículo 2o. de la presente ley.

"Asimismo, respecto de toda persona condenada se consignará:

"a) Nombres y apellidos, en caso de poseerlos se consignarán los correspondientes apodos, seudónimos o sobrenombres;

"b) Fotografía actualizada;

"c) Fecha y lugar del nacimiento;

"d) Nacionalidad;

"e) Número de documento de identidad y autoridad que lo expidió;

"f) Domicilio actual, para lo cual el condenado, una vez en libertad, deberá informar a la autoridad los cambios de domicilio que efectúe."

⁸¹ **"ARTÍCULO 5o.** El registro contará con una sección destinada a personas condenadas con sentencia firme por la comisión de los delitos contemplados en el artículo 2o. de la presente ley. Una vez que la sentencia condenatoria se encuentre firme, el Juez o tribunal ordenará de oficio los exámenes tendientes a lograr la identificación genética del condenado y su inscripción en el Registro."



en la que constará la información genética identificada en las víctimas de tales delitos y de toda evidencia biológica obtenida en el curso de su investigación que presumiblemente correspondiera al autor. Su incorporación será ordenada por el Juez de oficio o a requerimiento de parte.⁸²

277. Finalmente, se tiene noticia que las constancias obrantes en el registro serán consideradas **datos sensibles y de carácter reservado**, por lo que sólo serán suministradas a miembros del Ministerio Público Fiscal, a Jueces y a tribunales de todo el país en el marco de una causa en la que se investigue alguno de los delitos contemplados en el artículo 2 de la referida ley.⁸³

278. En suma, lo anteriormente expuesto permite concluir que una alternativa, igualmente efectiva para lograr el fin pretendido por el sistema normativo impugnado, que genere una menor intervención en los derechos fundamentales afectados, es aquella que permita el registro y el **acceso restringido** de la información de las personas sentenciadas por delitos sexuales, únicamente, para efectos de facilitar la indagatoria correspondiente y prevenir de los delitos de naturaleza sexual.

279. Esto, porque de esta manera no se le estigmatiza a la persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual y tampoco se le castiga considerando su supuesta peligrosidad.

280. Por consiguiente, dado que en la especie, se advierte que la medida implementada por el legislador no cumple con la tercera etapa de análisis de constitucionalidad, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.

⁸² **ARTÍCULO 6o.** El Registro contará con una sección especial destinada a autores no individualizados, de los delitos previstos en el artículo 2o., en la que constará la información genética identificada en las víctimas de tales delitos y de toda evidencia biológica obtenida en el curso de su investigación que presumiblemente correspondiera al autor. Su incorporación será ordenada por el Juez de oficio, o a requerimiento de parte."

⁸³ **ARTÍCULO 7.** Las constancias obrantes en el Registro serán consideradas datos sensibles y de carácter reservado, por lo que sólo serán suministradas a miembros del Ministerio Público Fiscal, a jueces y a tribunales de todo el país en el marco de una causa en la que se investigue alguno de los delitos contemplados en el artículo 2o. de la presente ley."



281. Por las consideraciones anteriores, al resultar sustancialmente **fundados los conceptos** de invalidez en estudio, este Tribunal Pleno determina que: los artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, párrafo segundo, 60, párrafo segundo, en su porción normativa "*se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales*", 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69, Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, párrafo último, en su porción normativa "*así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,*", 96, en su porción normativa "*o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,*", 178 Bis y 181 Ter, párrafo último, en su porción normativa "*además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México*", del Código Penal para el Distrito Federal; 5, fracción II, párrafo segundo, en su porción normativa "*público*", 14 Ter, en su porción normativa "*público*", 79, párrafo primero, en sus porciones normativas "*público*", "*de carácter público*" y "*en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente*", 80, párrafo primero, en sus porciones normativas "*la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y*", y "*considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable*", 81, párrafo primero, en su porción normativa "*público*", y fracción IV, y 82, párrafo primero, en su porción normativa "*de acceso público, pero su consulta será por petición escrita*", de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y 7, párrafo segundo, en sus porciones normativas "*público*" y "*que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal*", 44, penúltimo párrafo, en sus porciones normativas "*público*", "*señalados en la legislación penal*", así como "*y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro*", 46, párrafo último, 69, párrafo primero, en su porción normativa "*Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados*", y 81, en su porción normativa "*público*", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, son violatorios de los derechos del sentenciado a la reinserción social, como finalidad de la pena y a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

282. Al haberse concluido lo anterior, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la con-



clusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004,⁸⁴ de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

283. DÉCIMO.—**Extensión y precisión de efectos.** El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional dispone que: "Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada." Lo cual ha sido interpretado por este Alto Tribunal en el sentido de que también resulta aplicable en aquellos casos en los que dentro del mismo ordenamiento analizado, alguna otra disposición además de la reclamada incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado en la ejecutoria.

284. Así las cosas, dado lo resuelto en el considerando que antecede, lo procedente es hacer extensiva la **invalidez al artículo 29 Ter, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal**, adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de marzo de dos mil veinte, debido a que contiene el mismo vicio de inconstitucionalidad.

285. Por su parte, en términos de los artículos 41, fracción IV,⁸⁵ y 45, párrafo primero,⁸⁶ en relación con el diverso 73,⁸⁷ todos de la ley reglamentaria, es nece-

⁸⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

⁸⁵ **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias deberán contener: ...

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

⁸⁶ **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..."

⁸⁷ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



sario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

Declaración de invalidez

286. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se declara la **invalidez** de los **artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, párrafo segundo, 60, párrafo segundo, en su porción normativa "se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales", 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, párrafo último, en su porción normativa "así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales", 96, en su porción normativa "o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,"**, 178 Bis y 181 Ter, párrafo último, en su porción normativa **"además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México"**, del Código Penal para el Distrito Federal; 5, fracción II, párrafo segundo, en su porción normativa **"público"**, 14 Ter, en su porción normativa **"público"**, 79, párrafo primero, en sus porciones normativas **"público"**, **"de carácter público"** y **"en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente"**, 80, párrafo primero, en sus porciones normativas **"la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y"**, y **"considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable"**, 81, párrafo primero, en su porción normativa **"público"** y fracción IV y 82, párrafo primero, en su porción normativa **"de acceso público, pero su consulta será por petición escrita"**, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y 7, párrafo segundo, en sus porciones normativas **"público"** y **"que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal"**, 44, penúltimo párrafo, en sus porciones normativas **"público"**, **"señalados en la legislación penal"**, así como **"y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro"**, 46, párrafo último, 69, párrafo primero, en su porción normativa **"Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados"**, y 81, en su porción normativa **"público"**, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México,



reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte.

287. Y por extensión, la invalidez del **artículo 29 Ter, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal**, adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de marzo de dos mil veinte.

Momento en el que surtirán efectos la declaración de invalidez

288. Así, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, esta sentencia tendrá efectos retroactivos a partir de la fecha de su entrada en vigor, es decir, del **veintiuno de marzo de dos mil veinte**.

289. Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirán efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

290. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en materia penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en materia penal en la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 3, fracciones XII y XXV, y 15 Bis, fracciones I, III y IV, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, y 86, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.



TERCERO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos impugnados del decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte, con las salvedades precisadas en los puntos resolutivos cuarto, quinto y sexto de este fallo.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, conforme a lo expuesto en el considerando octavo de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la **invalidéz** de los artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, párrafo segundo, 60, párrafo segundo, en su porción normativa "se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales", 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, párrafo último, en su porción normativa "así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,", 96, en su porción normativa "o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,", 178 Bis y 181 Ter, párrafo último, en su porción normativa ", además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México", del Código Penal para el Distrito Federal; 5, fracción II, párrafo segundo, en su porción normativa "público", 14 Ter, en su porción normativa "público", 79, párrafo primero, en sus porciones normativas "público", "de carácter público" y "en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente", 80, párrafo primero, en sus porciones normativas "la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y", y "considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable", 81, párrafo primero, en su porción normativa "público" y fracción IV y 82, párrafo primero, en su porción normativa "de acceso público, pero su consulta será por petición escrita", de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y 7, párrafo segundo, en sus porciones normativas "público" y "que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal", 44, penúltimo párrafo, en sus porciones normativas "público", "señalados en la legislación penal", así como "y, que la autoridad jurisdiccional,



haya determinado su inscripción en dicho registro", 46, párrafo último, 69, párrafo primero, en su porción normativa "Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, en sus diversos apartados", y 81, en su porción normativa "público", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, de conformidad con su considerando penúltimo.

SEXTO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, del artículo 29 Ter, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, adicionado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, como se puntualiza en el considerando último de esta determinación.

SÉPTIMO.—Las declaratorias de invalidez surtirán sus **efectos retroactivos** al veintiuno de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, para las consecuencias precisadas en el considerando último de este fallo.

OCTAVO.—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 en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 3, fracciones XII y XXV, y 15 Bis, fracciones I, III y IV, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, y 86, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, reformados y adicionados mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez de los artículos impugnados del Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte, con las salvedades precisadas en los puntos resoluticos cuarto, quinto y sexto. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ríos Farjat, salvo por lo que se refiere a los artículos 69 Ter, párrafos primero, en su porción normativa "Dicho registro tendrá una duración mínima de diez y máxima de 30 años", y segundo, en su porción normativa "y se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diversos a los ya señalados, obtenga su libertad", y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal; así como respecto del artículo 80, párrafo primero, en su porción normativa "y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable", de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, y presidenta Piña Hernández, salvo por las porciones normativas que indican "público", "de carácter público", y aquellas que contienen remisiones al Código



Penal para el Distrito Federal, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados del Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte, con las salvedades precisadas en los puntos resolutive cuarto, quinto y sexto, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Pérez Dayán, sólo por la invalidez de la porción normativa "en materia penal", del acápite del artículo impugnado y presidenta Piña Hernández, la propuesta del considerando octavo consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando penúltimo, relativo al análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la



Ciudad de México, consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, párrafo segundo, 60, párrafo segundo, en su porción normativa "se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales", 66, párrafo tercero, 69 Ter –con la salvedad precisada en el párrafo siguiente–, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, párrafo último, en su porción normativa "así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,", 96, en su porción normativa "o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales,", 178 Bis y 181 Ter, párrafo último, en su porción normativa ", además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México", del Código Penal para el Distrito Federal. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra, salvo por lo que se refiere al artículo 69 Ter, párrafos primero, en su porción normativa "Dicho registro tendrá una duración mínima de diez y máxima de 30 años" y segundo, en su porción normativa "y se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diversos a los ya señalados, obtenga su libertad", del Código Penal para el Distrito Federal. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando penúltimo, relativo al análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México, consistente en declarar la invalidez de los artículos 69 Ter, párrafos primero, en su porción normativa "Dicho registro tendrá una duración mínima de diez y máxima de 30 años", y segundo, en su porción normativa "y se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo diversos a los ya señalados, obtenga su libertad", y 69 Quáter, del Código Penal para el Distrito Federal. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando penúltimo, relativo al análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México, consistente en declarar la invalidez de los artículos 5, fracción II, párrafo segundo, en su porción normativa "público", 14 Ter, en su porción normativa "público", 79, párrafo primero, en sus porciones normativas "público", "de carácter público" y "en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente", 80, párrafo primero, en sus porciones normativas "la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y", y "considerando su inscripción", 81, párrafo primero, en su porción normativa "público" y fracción IV y 82, párrafo primero, en su porción normativa "de acceso público, pero su consulta será por petición escrita", de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando penúltimo, relativo al análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México, consistente en declarar la invalidez del artículo 80, párrafo primero, en su porción normativa "y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable", de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando penúltimo, relativo al análisis de la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México, consistente en declarar la invalidez de los artículos 7, párrafo segundo, en sus porciones normativas "público" y "que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal", 44, penúltimo párrafo, en sus porciones normativas "público", "señalados en la legislación penal", así como "y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro", 46, párrafo último, 69, párrafo primero, en su porción normativa "Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, en sus diversos apartados", y 81, en su porción normativa "público", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del último considerando, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 29 Ter, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del último considerando, relativo a los efectos, consistente en 1) que las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos retroactivos al veintiuno de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la



Ciudad de México y 2) determinar que para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro encargado del engrose con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), 1a./J. 22/2016 (10a.), 1a./J. 18/2014 (10a.), 1a./J. 21/2014 (10a.), 1a./J. 19/2014 (10a.) y P./J. 31/2013 (10a.) y aisladas 1a. XXVII/2017 (10a.), 1a. LXXXIII/2015 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), P. XIX/2015 (10a.), 1a. CLX/2015 (10a.), 1a. CCCXI/2014 (10a.), citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima



Época, Libro 30, Tomo I, mayo de 2016, página 526, con número de registro digital: 26283.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 2 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de febrero de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad aludida al rubro, en la que:

- a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, por considerar que vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues invade la competencia que en exclusiva el diverso 73, fracción XXI, inciso c), constitucional concede al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, al establecer medidas de protección para las víctimas de hechos probablemente constitutivos de delitos que impliquen violencia contra las mujeres o niñas; y,
- b) La Comisión de Derecho Humanos de la Ciudad de México demandó la invalidez de diversos artículos del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, por los que se creó el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, al estimar que vulneran la prohibición constitucional de penas inusitadas y trascendentales, así como los derechos de igualdad y a la no discriminación, reinserción social, protección de datos personales, y seguridad jurídica.

En el considerando octavo de la sentencia aprobada se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos



en los términos precisados en el inciso a) que antecede, y se resolvió reconocer su validez porque se consideró que no violenta los principios de legalidad y seguridad jurídica, ni la competencia del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental penal.

Al respecto, la mayoría de Ministras y Ministros sostuvo que la Comisión accionante parte de la premisa equivocada consistente en que las medidas de protección reguladas por la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México se encuentran regidas exclusivamente por el Código Nacional de Procedimientos Penales, expedido por el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

Ello, sustancialmente, porque el Estado Mexicano cuenta con la obligación de adoptar medidas que tengan por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, derivada de manera relevante de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y, bajo ese contexto normativo internacional, se expidió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la que, entre otras cosas, se estableció que la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los Municipios, en el ámbito de su respectivas competencias expedirán las normas legales para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

De manera que con independencia de las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal a nivel nacional, el régimen de las órdenes o medidas de protección en favor de niñas o mujeres en situación de violencia a que se refiere la ley local impugnada, encuentra sustento en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el cual si bien puede tener implicaciones penales, lo cierto es que su objetivo es mucho más amplio, pues la violencia contra niñas y mujeres puede generarse en los diversos entornos de su vida privada, siendo necesario el empleo de herramientas jurídicas de prevención y seguridad que trascienden al ámbito penal, lo cual incluye las materias civil y familiar, entre otras.

Por su parte, en el considerando noveno, se analizó la constitucionalidad del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, impugnado por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en los términos precisados en el inciso b), y se determinó que diversas porciones normativas de los distintos artículos cuestionados del Código Penal para el Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la



Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, resultaban violatorios de los derechos del sentenciado a la reinserción social, como finalidad de la pena y a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

La conclusión apuntada, las Ministras y Ministros de la mayoría, la sustentaron esencialmente en tres afirmaciones, a saber:

1. La verdadera naturaleza jurídica del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México es de una pena que busca castigar la peligrosidad de quien ya fue sentenciado por un delito de naturaleza sexual;
2. La inscripción en el registro aludido incide en el alcance o contenido *prima facie* del derecho de los sentenciados a la reinserción social, como finalidad de la pena, y del derecho a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional; y
3. La medida legislativa consistente en el registro en análisis no supera un test de proporcionalidad, ya que si bien tiene un fin constitucionalmente legítimo y resulta un medio idóneo para cumplir con su finalidad, lo cierto es que no es necesaria, dado que de acuerdo con el derecho comparado existen otras alternativas igualmente efectivas para lograr el fin pretendido por la norma y que generan una menor intervención en los derechos fundamentales afectados, como es la que permite el registro y el acceso restringido de la información de las personas sentenciadas por delitos sexuales, únicamente para efectos de facilitar la indagatoria correspondiente y prevenir los delitos de naturaleza sexual.

Razones del voto concurrente

Como lo manifesté en las distintas sesiones en que se discutió este asunto, si bien comparto el sentido al que se arribó en los considerandos destacados, así como las premisas básicas en que se sustentan, respetuosamente no coincidí con toda la argumentación desarrollada en la sentencia, de acuerdo con lo siguiente:

En cuanto al considerando octavo, desde mi punto de vista, la línea argumentativa que permite concluir que el legislador local tiene competencia para establecer la medida de protección que reguló en el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y que no se invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, debe desarrollarse en los términos que se precisan.



El artículo 73 constitucional no establece una competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

De manera que estimo que no está a discusión que las Legislaturas de los Estados de la República tienen competencia para legislar en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con fundamento en el artículo 124 constitucional, pues no se trata de una materia de exclusiva competencia federal, sino que existe *coordinación* entre ambos fueros, y así lo confirma la propia Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en los preceptos 1o, 2, 40, 49, fracción XX, y octavo transitorio del decreto de su expedición.¹

¹ "Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas, así como los principios y mecanismos para el pleno acceso a una vida libre de violencias, así como para garantizar el goce y ejercicio de sus derechos humanos y fortalecer el régimen democrático establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana."

"Artículo 2. La Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

"La Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios deberán instrumentar las medidas presupuestales y administrativas necesarias y suficientes de carácter extraordinario para hacer frente a la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres.

"La Federación y las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas para atender los delitos contra las mujeres y Centros de Justicia para las Mujeres."

"Artículo 40. La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables."

"Artículo 49. Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos aplicables en la materia: ...

"XX. Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, así como para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando éstos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género; ..."

"Artículo octavo. En un marco de coordinación, las Legislaturas de los Estados, promoverán las reformas necesarias en la Legislación Local, previstas en las fracciones II y XX del artículo 49, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley."



Con base en dicha competencia el legislador local creó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, la cual se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil ocho; de su exposición de motivos, puede colegirse que la finalidad que buscó con su expedición fue cumplir con los compromisos internacionales en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México y armonizar dicha ley con la ley general de la materia.

Ahora bien, tanto la legislación general como local en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia aludidas, desde su expedición en dos mil siete y dos mil ocho, respectivamente, comprenden un capítulo en el que se regulan las medidas y/u órdenes de protección.

En la ley general, bajo el título de "ÓRDENES DE PROTECCIÓN" se previeron en los artículos 27 a 34; mientras que en la ley local, bajo la denominación de "MEDIDAS DE PROTECCIÓN", se regularon en los diversos 62 a 72. Este sistema de órdenes o medidas de protección tanto en la ley general como en la ley local referidas, ha tenido varias reformas en las que se han ido introduciendo más elementos en su regulación, y ha de observarse que en ellos se establecen medidas de distinta naturaleza, que podrán otorgar tanto autoridades administrativas, como el Ministerio Público o las autoridades jurisdiccionales, es decir, medidas específicas que podrán implementarse en procedimientos penales, civiles o familiares, etcétera.

Por otra parte, el ocho de octubre de dos mil trece, se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional y se modificó su estructura a incisos, para agregar en el "c)", como competencia del Congreso de la Unión, expedir "La legislación única en materia procedimental penal".

Con base en esa competencia exclusiva, el Congreso de la Unión, el cinco de marzo de dos mil catorce, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales; y en este ordenamiento, desde su texto original se incluyó un capítulo para regular, en lo que interesa, "medidas de protección" que podrían ser otorgadas por el Ministerio Público y en su caso, canceladas, o bien ratificadas o modificadas mediante la imposición de medidas cautelares, por la autoridad judicial (penal).

Sin embargo, estimo que aun cuando la medida de protección examinada se trata, en rigor, de un "procedimiento penal", por lo que podría pensarse que su regulación es competencia exclusiva del Congreso de la Unión; no puede desconocerse que la medida en sí misma, en su naturaleza y finalidad, también está inmersa en una materia que no es de su competencia exclusiva, como es la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, sino que



se trata de una materia en la que las Legislaturas Locales también tienen facultades para legislar; y que, en el diseño del sistema jurídico mexicano, existe legislación especial, tanto general como local, que tratándose del combate a la violencia contra las mujeres en los distintos ámbitos, recoge como derecho sustancial de las mujeres, el de su protección, y como instrumento medular de ese derecho, a las medidas y/u órdenes de protección específicas, que se busca tengan lugar en toda clase de procedimientos, según proceda.

En ese sentido, el propio Congreso de la Unión, teniendo facultades tanto para emitir la legislación única en materia procedimental penal, como para emitir la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, al regular las medidas de protección en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 137,² previó la aplicación supletoria de la ley general referida, tratándose de delitos por razón de género.

Por tanto, si el propio legislador federal hizo remisión a la ley general aludida, para incorporarla como parte de la regulación de medidas de protección en caso de delitos vinculados al género, a mi juicio, en esa supletoriedad también deben entenderse incluidas las Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia locales, pues estas legislaciones junto con la general, conforman el soporte normativo especial que vincula a las autoridades administrativas, al Ministerio Público y a las autoridades jurisdiccionales, en las acciones de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Incluso, el artículo 109, fracción XXIX y párrafo último, del Código Nacional de Procedimientos Penales³ robustece la idea de que al asumir su competencia

² "Artículo 137. Medidas de protección

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes: ...

"En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

³ "Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido

"En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos: ...

"XXIX. Los demás que establezcan este Código y otras leyes aplicables. ...

"Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables."



exclusiva en materia procedimental penal, el Congreso de la Unión hizo parte del procedimiento penal, también por vía de remisión, las disposiciones de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de derechos de las mujeres en casos de violencia, así como de otras normas aplicables, entre ellas, desde luego, necesariamente tienen cabida las leyes especiales locales en dicha materia.

En ese plano explicativo, a mi consideración lo relevante para determinar la competencia del legislador local respecto de la emisión de la norma cuestionada, se constriñe a dos aspectos a saber:

1. El hecho de que las medidas de protección, al margen de que también estén previstas dentro del procedimiento penal nacional, en su naturaleza y propósito son parte medular del derecho sustancial de las mujeres a la protección frente a la violencia, como uno de los instrumentos más relevantes para hacerlo efectivo;⁴ y,
2. Las entidades federativas sí tienen competencia para legislar en materia de la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En consecuencia, desde mi perspectiva, no es dable imponer únicamente la competencia del legislador federal visualizando a las medidas de protección como mero procedimiento penal, sino que deben dimensionarse en el orden jurídico mexicano, para admitir la concurrencia del legislador local en este aspecto.

A mi parecer, considerar que la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, veda la posibilidad de que las Legislaturas locales regulen sobre medidas de protección, ya sea para introducirlas o para modificar las ya previstas en sus leyes locales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; equivale a desconocer la naturaleza y propósito de estas medidas, pero sobre todo, la razón de ser de una legislación especial en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

⁴ La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, prevé: "Artículo 5. Las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes: ... "II. Contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades cuando se encuentre en riesgo su integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o de las víctimas indirectas. ..."



Además, por congruencia, aunque existieran con antelación al Código Nacional de Procedimientos Penales, implicaría excluir, por extensión, un gran cúmulo de normas contenidas en dichas legislaciones especiales que regulan este tipo de medidas; y, en consecuencia, desarticular el marco normativo de un Sistema Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, pensado sobre bases de coordinación, en lo que interesa, en el ámbito legislativo local y nacional.

De ahí que el sentido de mi voto se orientó exclusivamente por lo anterior, separándose de las consideraciones de la resolución.

En otro orden, por lo que hace al considerando noveno de la sentencia, la argumentación que me lleva a estimar la invalidez de distintas porciones normativas de los diversos artículos cuestionados del Código Penal para el Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, se estructura de la manera siguiente:

En principio, quiero señalar que es de la mayor relevancia que las medidas legislativas que se implementen para erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes estén apegadas al parámetro de regularidad constitucional porque de ello va a depender, precisamente, su eficacia.

En este caso, en suplencia de la queja, considero que debe advertirse que el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México en la forma en que fue regulado tiene una naturaleza jurídica dual que transgrede el derecho de seguridad jurídica, pues por un lado, se contempló como una medida de seguridad en el artículo 31, fracción VII, del Código Penal para el Distrito Federal;⁵ mientras que por otro, se estableció como un mecanismo de prevención y protección de violencia sexual, constitutivo de un *derecho* de las mujeres víctimas y potenciales víctimas de violencia en términos de los numerales 5, fracción II, párrafo segundo, 14 y 79, párrafo primero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.⁶

⁵ "Artículo 31 (Catálogo de medidas de seguridad). Las medidas de seguridad que se pueden imponer con arreglo a este Código son: ...

"VII. Ordenar se Registre al sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en términos de lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la ciudad de México y de este código para efectos de la protección y seguridad. ..."

⁶ "Artículo 5. Las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes: ...
"II. Contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades cuando se encuentre en riesgo su integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o de las víctimas indirectas.



A mi juicio, esta dualidad atribuida al registro transgrede el derecho de seguridad jurídica; pero, sobre todo, le resta eficacia, en tanto que la forma en que está normativamente diseñado impide su evaluación congruente con la finalidad que persigue a partir de la naturaleza jurídica que detente.

Como medida de seguridad o como pena, el registro constituye la respuesta del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, que tiene fines de prevención especial y se orienta por un principio de peligrosidad, por lo que el parámetro de regularidad constitucional al que debe confrontarse es el artículo 22 constitucional, que contiene una regla prohibitiva al proscribir expresamente determinados tipos de penas, así como los numerales 1o., 14, párrafo tercero, 18, párrafo segundo, y 22, párrafo primero, constitucionales, en su interpretación sistemática en que este Alto Tribunal determinó, que permiten advertir de tales preceptos, que nuestro orden jurídico se decanta por un derecho penal de acto, lo que es indicativo de que la valoración de las consecuencias jurídicas en general, deben orientarse a partir del principio de culpabilidad, rechazándose el principio diverso que es el de peligrosidad.

Por su parte, el registro como política pública no puede confrontarse con los parámetros de regularidad constitucional indicados, ya que éstos son propios de la materia penal; en cambio, debe analizarse como una norma general que incide directamente en derechos humanos, como es el derecho a la protección de datos personales y aquellos que pueden verse afectados por la limitación de éstos.

Entonces, considero que el problema de inseguridad jurídica reside en que conforme al diseño legislativo que estableció el registro, éste adquiere una doble naturaleza jurídica, pero sin alcanzar su independencia normativa en ninguna de sus dos concepciones, pues se implementó como un sistema normativo que se integra tanto por normas contenidas en el Código Penal, como en las leyes

Incluyendo para efectos de prevención de riesgo de sufrir algún acto de violencia sexual, el que exista un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en los términos y bajo las características que señale la normatividad aplicable; ..."

"Artículo 14. Las medidas de prevención general, son aquellas que desde los distintos ámbitos de acción de las dependencias, entidades de la Ciudad de México y las Alcaldías, están destinadas a toda la colectividad y tienen como propósito evitar la comisión de conductas delictivas y otros actos de violencia contra las mujeres, así como propiciar su empoderamiento."

"Artículo 79. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México constituye un sistema de información de carácter público que contendrá los registros de personas sentenciadas con ejecutoria por un juez penal, en términos de los establecidos en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente. ..."



especiales referidas que resultan complementarias entre sí, y contienen remisiones que impiden su entendimiento y análisis de forma separada.

Esta circunstancia, a mi juicio, encierra graves contradicciones, pues si se analiza el registro como medida de seguridad o como pena, resulta contradictorio con los fines que el legislador estableció para el mismo, en tanto que no se relaciona con fines de prevención especial derivados de una sanción penal sino con fines de prevención propios de política pública. Si se analiza como política pública, se entendería supeditada en cuanto a su implementación a que un Juez penal dicte una sentencia ejecutoriada en la que imponga como medida de seguridad la inscripción en el registro, a pesar de que las políticas públicas son independientes y están a cargo de las autoridades gubernamentales, lo que les resta eficacia.

Por tanto, desde mi punto de vista, procede declarar la invalidez de todas las normas de remisión contenidas en los ordenamientos jurídicos respectivos a fin de desvincular el sistema normativo que implementó el registro, para que se entienda como un régimen diferenciado independiente el que lo regule como sanción penal en su vertiente de medida de seguridad, de aquel que lo regule como un mecanismo de prevención y protección de violencia sexual; de tal modo que sea posible analizar cada uno por sus propios méritos y de acuerdo con el parámetro de regularidad constitucional propio de cada materia al que pertenece, conforme a su naturaleza jurídica.

Analizado de esa manera, estimo que el registro como medida de seguridad, en los términos establecidos en los artículos del código penal impugnados, sólo se explica a partir del principio de peligrosidad, por lo que deviene contrario a la Constitución al contravenir sus numerales 1o, 14, párrafo tercero, 18, párrafo segundo, y 22, párrafo primero, cuya interpretación sistemática, como fue determinado por la Primera Sala, en las jurisprudencias 1a./J. 19/2014 (10a.)⁷ y 1a./J. 21/2014 (10a.)⁸ permite afirmar que nuestra Constitución se decanta

⁷ Jurisprudencia 1a./J. 19/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala, de rubro: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 374, con número de registro digital: 2005883).

⁸ Jurisprudencia 1a./J. 21/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala, de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 354, con número de registro digital: 2005918).



por un derecho penal de acto y rechaza su opuesto que es el de autor, lo cual, es equivalente a que resguarde el principio de culpabilidad y expulsa el diverso principio de peligrosidad.

Además, considero que aun cuando el legislador expresamente le dio al registro el carácter de medida de seguridad, lo dotó de características que impiden considerarlo bajo esa naturaleza y que en su lugar permiten identificarlo como una auténtica pena, ya que se estableció un rango de punibilidad de 10 a 30 años, tiene funciones preponderantemente de prevención general, porque se ordena para efectos de protección y seguridad de la sociedad en general y su duración se extiende más allá de la pena de prisión impuesta, todo ello, en términos de los artículos 31, fracción VIII, y 69 Ter, impugnados. Esta circunstancia, me parece suficiente por sí sola, para entender que el registro regulado como medida de seguridad en el Código Penal es inconstitucional, ante las evidentes incongruencias en que incurre y, por ende, la inseguridad jurídica que genera; pero, incluso, aun analizado como una pena me parece que contraviene el párrafo primero del 22 constitucional, ya que se trata de una pena inusitada por infamante.

Desde mi perspectiva, es claro que el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, como su nombre lo indica, tiene la característica de ser público, esto es, que está a la vista de todos los integrantes de la sociedad, así como que contiene un mensaje negativo de las personas que fueron declaradas penalmente responsables por algún delito de índole sexual, en tanto que también, como su nombre lo indica, las cataloga en función del delito que cometieron, en la medida que se refiere a las mismas como personas agresoras sexuales.

Por ello, aprecio que la inscripción en el registro tiene como consecuencia la reiteración de ese juicio de valor negativo sobre las personas que fueron declaradas penalmente responsables, con lo que les propicia, de cara con la sociedad, una situación permanente a partir del delito que cometieron, ser marcados como agresores sexuales.

Sin embargo, como mecanismo de política pública para la prevención y protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a la violencia sexual, estimo válida la existencia del registro y no tengo duda de que constituye uno de los instrumentos de gran utilidad en la investigación de delitos sexuales y en la identificación de probables responsables y también que sería útil para que todas las autoridades públicas de la Ciudad de México llamadas a diseñar e implementar acciones preventivas de las conductas de violencia sexual, tengan suficientes elementos para realizar con mayor eficiencia y eficacia sus tareas



e inclusive trabajar en acciones que permitan involucrar directamente a la sociedad en la consecución de los fines de prevención.

No obstante, me parece que otorgar carácter público al registro, constituye una medida que no supera la proporcionalidad en la prueba de interés público aplicable para establecer si es constitucional o no una restricción al derecho a la protección de datos personales, en el marco de los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución de la República.

Ello, porque estimo que en una ponderación entre el interés público y la proporcionalidad de la medida relativa a implementar el registro con carácter público, la afectación que se produce al derecho a la intimidad y privacidad del titular de los datos personales es extrema, pues no puede dejar de advertirse que el conocimiento público de dicha información, sin duda, le hace perder todo control sobre ella y genera y refuerza un proceso de estigmatización que produce exclusión de la comunidad en todos los ámbitos, que impedirá a la persona con el antecedente penal, tener una expectativa para desarrollar su vida después de la compurgación de la pena privativa de la libertad y sin que se pueda garantizar algún control efectivo sobre el uso correcto de esta información.

Mientras que por otra parte, considero que dejar dentro del dominio de las autoridades públicas el acceso al registro sigue permitiendo los fines para los que fue diseñado, en tanto que será factible que su información sirva a dichas autoridades para realizar las acciones preventivas y de protección necesarias para combatir la violencia sexual y en particular, respecto de grupos en situación de vulnerabilidad, de manera que ello, esto es, el quitarle el carácter de público, no merma la eficacia que se pretende como política pública.

En relación con el derecho de igualdad y no discriminación, pienso que la medida de publicidad del registro tiene que someterse a un escrutinio estricto, pues en nuestra sociedad el antecedente penal sí suele ser un hecho que permite estigmatizar a las personas y que condiciona el comportamiento que tienen las demás personas en la sociedad, por lo que es dable examinar la medida como basada en una categoría sospechosa de discriminación.

En ese sentido, a la luz de este derecho, advierto que aun cuando el registro con su carácter público responde a una finalidad imperiosa de combatir los altos índices de delitos sexuales en la Ciudad de México, particularmente respecto de mujeres y personas menores de edad, y que su publicidad está estrechamente vinculada con la consecución de ese fin –de esta finalidad–; estimo que



no es la medida menos restrictiva posible pues, reitero, las autoridades públicas no requieren de que el registro sea público para diseñar e implementar políticas públicas de prevención a partir de su información, y deben buscarse así, alternativas diferentes y no restrictivas de derechos.

El Estado, con un registro de acceso restringido, no vería mermada sus capacidades de acción, en cambio, la persona inscrita en un registro de carácter público sí ve afectada en mayor proporción su expectativa de vida ante la estigmatización y su incidencia para generar actos de discriminación prácticamente en todos los ámbitos de su vida privada. Máxime que sí será posible, y así lo prevé el artículo 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que los particulares que justifiquen un real interés en la información tengan acceso a ella, previo control judicial; por ejemplo, cuando se requiere una investigación penal en un procedimiento jurisdiccional o casos muy especiales.

Así, el registro analizado como mecanismo de política pública para la prevención y protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a la violencia sexual, resulta válido siempre que no sea de carácter público, dado que ese aspecto al no superar la proporcionalidad en la prueba de interés, resulta contrario al derecho a la protección de datos personales, en el marco de los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución de la República; aunado a que de cara con el derecho de igualdad y no discriminación, no supera un escrutinio estricto, porque aun cuando el registro con su carácter público responde a una finalidad imperiosa, lo cierto es que no es la medida menos restrictiva posible, ya que las autoridades públicas no requieren que el registro sea público para diseñar e implementar políticas públicas de prevención a partir de su información, y deben buscarse así, alternativas diferentes y no restrictivas de derecho.

Lo expuesto, a mi consideración, constituyen las razones que permiten arribar tanto a la invalidez de todas las normas de remisión contenidas en los ordenamientos jurídicos respectivos a fin de desvincular el sistema normativo que implementó el registro, para que se entienda como un régimen diferenciado, así como de los artículos del Código Penal para el Distrito Federal y de las porciones normativas que aluden a lo "público" del registro, contenidas en los preceptos impugnados de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para la Ciudad de México.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido de los considerandos octavo y noveno de la sentencia, respetuosamente, me aparto de la línea argu-



mentativa en que la mayoría de Ministras y Ministros integrantes de este Alto Tribunal los sustentaron.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2014 (10a.) y 1a./J. 19/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 marzo de 2014 a las 11:03 horas y 14 marzo de 2014 a las 9:53 horas, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas el catorce, el dieciséis y el veinte de febrero de dos mil veintitrés, resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en contra de diversos artículos del Código Penal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, que crearon e implementaron el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de esa ciudad.

Se trató de un asunto sumamente sensible y delicado por la temática analizada. El Pleno tuvo ante sí la compleja tarea de decidir si resulta constitucional la generación de una base de datos de acceso libre para quien quisiera consultarla a través de Internet, que contiene el registro de la imagen, el nombre completo, la edad, el alias, la nacionalidad y el delito cometido por las personas sentenciadas en definitiva por crímenes de naturaleza sexual en la Ciudad de México. Dicho registro público subsistiría durante todo el tiempo que durara el cumplimiento de la pena de prisión impuesta a la persona sentenciada y, además, se extendería por un tiempo mínimo de diez años y máximo de treinta años, contados a partir de que obtuviera la libertad.

Aunque el proyecto original proponía validar en su totalidad el registro público de agresores sexuales, la mayoría del Pleno consideró, medularmente, que la naturaleza "punitiva" y "pública" del registro impide que las personas sentenciadas puedan reinsertarse en la sociedad y, en consecuencia, es inconstitucional por tener un efecto estigmatizante.



Esta perspectiva mayoritaria fue la que se reflejó en la ejecutoria y, tal como se desprende de mi intervención en el Pleno, sólo coincido con ella por lo que va a las declaratorias de invalidez relacionadas con la inconstitucionalidad de la temporalidad del registro, pero no con lo restante, es decir, con las consideraciones y la votación relativas a que el registro público *por sí mismo* es contrario a la Constitución Política del País.

Reflexiones previas

La atrocidad de los crímenes sexuales y las secuelas que generan –casi siempre de manera imborrable en las víctimas– hacen muy importante la prevención y el combate a su incidencia y reincidencia. Por eso el Poder Legislativo tiene la responsabilidad, no solamente la posibilidad, de crear leyes que combatan de manera directa y eficaz esta grave expresión de violencia y crueldad que impacta principalmente en las mujeres y en la niñez.

Un problema social tan serio, y desgraciadamente tan común, exige que el Legislativo implemente todo tipo de medidas para atajarlo desde cualquier ámbito que sea posible pero, al mismo tiempo, le obliga a ser muy cuidadoso en el diseño de esos mecanismos. Estoy convencida de que el ímpetu por erradicar un problema tan grave no autoriza al Legislativo a rebasar los límites constitucionales, pues un conflicto no se soluciona generando otro.

En el caso del registro público de agresores sexuales reconozco su sensible importancia ya que se trata de una medida que busca responder a los anhelos de verdad y de justicia de las víctimas. Busca que se conozca a las personas agresoras y que esta información de alguna manera empodere para denunciar, lo que se traduce en un mensaje para toda la sociedad de que este tipo de conductas son inadmisibles y, en términos generales, se erige en un instrumento disuasorio de nuevas agresiones sexuales.

Sin embargo, a pesar de que el registro tiene una intención loable como medida disuasoria de las agresiones sexuales, me parece que su defecto está en la manera en la que opera su vigencia. Esto, pues es complejo calificar de constitucional el que una persona, después de que cumplió su pena de prisión, deba permanecer registrada públicamente como agresor sexual de diez a treinta años más.

Ese mecanismo de vigencia, sin duda, tiene un efecto **estigmatizante** porque por décadas etiqueta como "malas" a personas que ya cumplieron con una pena de prisión, a pesar de que los artículos 1o. y 18 de la Constitución Política del



País interpretados armónicamente exigen que una persona que fue sentenciada extinguió una pena y alcanzó su libertad, sea tratada igual que alguien que nunca ha sido sentenciada y así pueda reinsertarse en la sociedad en una legítima aspiración de rehacer su vida.

Por tanto, a diferencia de lo que la ejecutoria plantea, a mi parecer, la incompatibilidad con el principio de reinserción social y con el derecho a la igualdad y no discriminación surge únicamente por la extensión pública del registro más allá de la computación de la pena.

En consecuencia, respetuosamente me permito formular el presente voto particular a fin de explicar las razones de mi disenso en torno a la decisión mayoritaria de invalidar la totalidad de los artículos que regulan el registro en el Código Penal de la Ciudad de México, así como el carácter público del citado registro previsto en las diversas legislaciones impugnadas.

Voto particular

El Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos,¹ decidió invalidar la totalidad de los artículos que regulan el registro impugnado en el Código Penal de la Ciudad de México y todas aquellas porciones normativas de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que remiten a esa normatividad o al carácter "público" del registro, porque, a juicio de la mayoría, constituyen una pena y no una medida de seguridad –como fue concebida por el Legislativo–, cuyo fin es castigar a quien ha sido sentenciado, y no el acto cometido partiendo de su supuesta peligrosidad, además de tener un efecto estigmatizante en su contra.

Respetuosamente, no comparto la decisión mayoritaria, porque las medidas de seguridad se han concebido como medios especiales de prevención del delito, que se imponen con apego a la ley por el órgano jurisdiccional competente a aquella persona que fue declarada penalmente responsable de la comisión de un delito.

A diferencia de las penas, que tienen un carácter meramente retributivo, el fin de las medidas de seguridad es la prevención de la comisión de futuros ilícitos y la protección de la sociedad y de sus intereses, a través de la imposición

¹ De los Ministros y las Ministras Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Alf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



de una sanción acorde con el delito cometido. Ello tiene una especial relevancia tratándose de la prevención de los delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños, adolescentes y de las mujeres.

El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales tiene precisamente esa finalidad: prevenir la comisión de futuros ilícitos y la protección de la sociedad y sus intereses.

Por ende, no es posible catalogarla como una medida punitiva que persiga la estigmatización de las personas sentenciadas como fin en sí mismo, pues, por el contrario, indudablemente se trata de una medida de seguridad preventiva que pone en el centro a las víctimas en la búsqueda de justicia.

Ante un contexto en el que persisten los patrones generalizados de la violencia por razón de género en contra de mujeres y de niñas, niños y adolescentes –incluidas la violencia física, psicológica, económica y, en particular, la violencia sexual–, el Estado Mexicano tiene el deber constitucional y convencional de adoptar todas aquellas medidas urgentes que permitan prevenir la comisión de estos actos tan crueles, que lastiman la dignidad de las personas y que dejan huellas, en la mayoría de ocasiones, imborrables.

A mi parecer, la inscripción pública de una persona sentenciada por la comisión de un delito de naturaleza sexual en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales –mientras cumple su pena de prisión y no la trascienda– constituye válidamente una medida de seguridad, que cumple con los fines de la prevención de estos crímenes tan atroces, ya que disuade la comisión de nuevas agresiones, al traducirse en un mensaje para toda la sociedad respecto a que este tipo de conductas son inadmisibles y que quienes las cometan serán exhibidos públicamente por su comportamiento.

Por tanto, puede afirmarse que esa difusión "pública" de la imagen y datos de la persona sentenciada, mientras cumple su pena de prisión, no tiene un efecto estigmatizante ya que sólo hace del conocimiento general un hecho objetivo: una persona está cumpliendo una pena por un delito sexual.

Además, la naturaleza pública del registro permite que todas las personas lleven a cabo acciones preventivas en los lugares donde mujeres, niñas, niños y adolescentes están en mayor riesgo de sufrir una transgresión a su integridad sexual, sin necesidad de esperar a que la autoridad emita una acción en particular.



Incluso, la publicidad del registro permite que se conozca a las personas agresoras y que esta información, de alguna manera, empodere a otras víctimas para denunciarlas por haber cometido diversos delitos sexuales.

Por eso, considero que la difusión pública de la imagen y de los datos de las personas sentenciadas mientras cumplen su condena no se traduce en una medida punitiva ni tiene un efecto estigmatizante, sino que se erige como una herramienta que contribuye a evitar estos delitos.

Así, de eliminarse la naturaleza pública del registro en los ordenamientos impugnados, y su regulación íntegra en el Código Penal de la Ciudad de México, la mayoría de los beneficios que esta medida preventiva puede aportar para reducir la incidencia y reincidencia delictiva se debilitarán.

Por tanto, disiento del criterio de la mayoría que invalida la totalidad del registro público en el Código Penal de la Ciudad de México, incluyendo las remisiones a ese ordenamiento o al carácter público del registro en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Desde mi perspectiva, sólo debía declararse la invalidez de los siguientes preceptos relacionados con la extensión de la medida que trasciende la pena de prisión:

- Artículo 69 Ter, primer párrafo, del Código Penal de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece: "dicho registro tendrá una duración mínima de 10 y una máxima de 30 años". Asimismo, su segundo párrafo, es decir, eliminar la parte que señala: "y se extenderá por un tiempo mínimo de 10 años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado por cualquier motivo, diversos a los señalados, obtenga su libertad".
- Artículo 69 Quáter del Código Penal de la Ciudad de México íntegramente, debido a que aborda la duración de la medida.
- Artículo 80 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece: "y a partir de qué momento es efectivo el término de 10 años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable".

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular y concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, el Pleno analizó, entre otros temas, la constitucionalidad del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

La norma impugnada establece que una de las medidas u órdenes de protección en materia penal, podrá ser ordenar al agresor que entregue el pasaporte de sus hijas e hijos menores de dieciocho años para su resguardo, hasta tanto el Juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas, según sea el caso. Conforme a lo anterior, en la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó dicha norma y, en esencia, por una mayoría de seis votos concluyó que debe reconocerse la validez de la norma, en atención a que con la publicación de esta norma local, no se invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal reconocida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, puesto que las medidas de protección reguladas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la realización de cualquier conducta que implique una situación de violencia contra las niñas y mujeres con independencia de la materia en que ello incida; pues, incluso, se habilita a los juzgadores para otorgarlas de oficio desde el momento en que tenga conocimiento un hecho de violencia.

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación voté en contra de la sentencia en cuanto a reconocer la validez de la norma, pues desde mi perspectiva, resulta **inconstitucional** debido a que el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para emitir este tipo de medidas, ya que ésta se encuentra relacionada con la materia procesal penal, y por tanto le corresponde en exclusiva del Congreso de la Unión legislar al respecto.

Sobre este tema, este Pleno ha sostenido en diversos precedentes, entre los que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 30/2017, 63/2018 y su acumulada 64/2018, así como en la 143/2017, que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia proce-



dimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, con lo cual excluye la concurrencia de los Estados para legislar; por tanto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una ley única en el proceso penal y demás supuestos mencionados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban para legislar en relación con esta materia en términos del artículo 124 de la Constitución Federal.

De esta manera, para mí, la norma **es inconstitucional por carecer el Congreso de la Ciudad de México de competencia para emitir este tipo de medidas,** resultando ello contrario a lo establecido por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Por otra parte, en esta acción de inconstitucionalidad también se analizó la constitucionalidad de diversas normas que contemplaban el Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México.

Al respecto, el Tribunal Pleno al analizar los apartados correspondientes determinó declarar la invalidez de los artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, párrafo segundo, 60, párrafo segundo, en su porción normativa "se ordene el registro en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales", 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, párrafo último, en su porción normativa "así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,", 96, en su porción normativa "o la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales,", 178 Bis y 181 Ter, párrafo último, en su porción normativa, "además de ordenar en la sentencia respectiva que el sentenciado quede inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México", del Código Penal para el Distrito Federal; 5, fracción II, párrafo segundo, en su porción normativa "Público", 14 Ter, en su porción normativa "Público", 79, párrafo primero, en sus porciones normativas "Público", "de carácter público" y "en términos de los establecidos (sic) en los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal vigente", 80, párrafo primero, en sus porciones normativas "la instrucción de la autoridad jurisdiccional, y", y "considerando su inscripción y a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de 30



que señala la legislación penal aplicable", 81, párrafo primero, en su porción normativa "Público" y fracción IV y 82, párrafo primero, en su porción normativa "de acceso público, pero su consulta será por petición escrita", de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y 7, párrafo segundo, en sus porciones normativas "Público" y "que prevén los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal para el Distrito Federal", 44, penúltimo párrafo, en sus porciones normativas "Público", "señalados en la legislación penal", así como "y, que la autoridad jurisdiccional, haya determinado su inscripción en dicho registro", 46, párrafo último, 69, párrafo primero, en su porción normativa "Incluyendo el debido acceso a consultar el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en sus diversos apartados", y 81, en su porción normativa "Público", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte.

En las sesiones del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien voté a favor de la sentencia en cuanto a declarar la inconstitucionalidad de las normas analizadas, quiero manifestar respetuosamente que no concuerdo con todas las consideraciones aprobadas por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno.

Es así, pues en términos generales considero que debió analizarse en forma prioritaria el argumento relativo a las violaciones al derecho de seguridad jurídica –taxatividad–, lo cual, desde mi perspectiva resulta fundado y suficiente para declarar la invalidez de la normativa impugnada.

Al respecto, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; es decir, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.

A partir de lo anterior, considero que la sanción prevista no es clara y precisa en cuanto a establecer la duración de la permanencia dentro del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, resultando imprecisa en señalar las razones por las que puede obtener su libertad el sentenciado y aún seguir en dicho registro; aunado a que no existe certeza sobre el tiempo que puede durar la sanción debido a que se establecen dos momentos de permanencia en el re-



gistro, el primero, éste subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta; sin embargo, en un segundo momento se señala que se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y un máximo de treinta años. Generando con esta imprecisión que el aplicador de la norma no tenga elementos suficientes para determinar con exactitud la duración de la inclusión del condenado en el registro.

En relación con lo anterior, la norma no respeta el principio de taxatividad, ya que no señala con precisión cuáles son los otros medios por los que el sentenciado puede obtener su libertad y deberá seguir en el registro o, al menos establecer, que ese registro subsistirá siempre que el sentenciado salga por un medio que no acredite su inocencia; sin embargo, tal cuestión no está plasmada en la norma en estudio; sin que en el caso proceda una interpretación conforme o integradora, a efecto de corregir la omisión que genera la inconstitucionalidad señalada, ya que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."

Finalmente, me gustaría precisar que si bien el artículo 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal, es el único que adolece del vicio de constitucionalidad respecto del cual se elabora el presente razonamiento, considero que debieron invalidarse todos los artículos analizados al formar un sistema, ya que todos regulan el Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México que tiene como fin ser aplicado a los sentenciados por diversos delitos.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para expresar las razones que a mi juicio, debieron sostener algunas de las consideraciones analizadas en este asunto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, con número de registro digital: 167445.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Votos particular y concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020.

En sesiones de catorce, dieciséis y veinte de febrero de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en contra de diversas disposiciones del Código Penal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todos de la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante decreto publicado el veinte de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial de esa entidad.

El estudio de fondo de la sentencia se divide en dos apartados principales. El primero, reflejado en el considerando octavo en donde se determinó la constitucionalidad de la medida de protección prevista en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, consistente en la obligación de la persona agresora de entregar el pasaporte de sus hijas e hijos menores de 18 años. La determinación del Pleno fue reconocer la validez de dicha norma, pues no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica ni la competencia del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental penal.

El segundo apartado, reflejado en el considerando noveno de la sentencia, estudia los conceptos de invalidez dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad, de manera integral, del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la entidad federativa. La sentencia concluyó que resultaba inconstitucional con motivo de su carácter público, por lo que procedió a invalidar las porciones relativas a este tema.

Ahora bien, respecto del primer apartado, respetuosamente no comparto el sentido de la sentencia y sus consideraciones, pues considero que la medida impugnada constituye materialmente una actuación de naturaleza procedimental penal y, por ende, el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para emitirla.

En cuanto al segundo apartado, aunque comparto la determinación del Tribunal Pleno acerca de la inconstitucionalidad del carácter público del registro, a mi criterio, debió invalidarse la totalidad del sistema normativo que lo sostiene. Ello, pues a través de un test de proporcionalidad es posible sostener que no es una medida idónea para garantizar los fines que se buscan proteger.



Por estos motivos, me permito expresar las razones de mi disenso en los siguientes votos particular y concurrente.

VOTO PARTICULAR

Resolución del Tribunal Pleno. En el considerando octavo, relativo al análisis de la constitucionalidad de la medida de protección prevista en el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la validez del artículo impugnado, al considerar que el Congreso de la entidad federativa no invade la competencia exclusiva del Congreso Federal para legislar en materia procedimental penal.

El artículo impugnado, señala lo siguiente:

"Artículo 63. Las **medidas u órdenes de protección** en materia penal, se consideran personalísimas e intransferibles y podrán ser: ...

"XI. **Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años**, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso; ..." (**énfasis añadido**)

Respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia y sus consideraciones. A continuación, ahondaré en las razones que sostienen mi posicionamiento, en el siguiente orden: i) La facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar en materia procedimental penal; ii) Naturaleza de las medidas de protección previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; y, iii) Análisis de la medida de protección impugnada.

Facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar en materia procedimental penal

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, con lo cual se estableció que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma, la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.



El objetivo fue unificar "todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional".¹

Esta reforma entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece, y de acuerdo con lo que ha establecido este Máximo Tribunal, desde el momento en que entre en vigor un decreto de reforma constitucional en el que se faculte de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, las entidades federativas dejan de tener competencia para legislar al respecto.²

En este sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales es de observación general, por lo que todos los órganos jurisdiccionales federales y locales deberán aplicarlo en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos que sean de su competencia.³

De esta forma, dado que la reforma constitucional se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal y que el Constituyente Permanente consideró necesaria la unificación legislativa para la eficacia operativa de dicho sistema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que a las entidades federativas

¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 12/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 7 de julio de 2015, pág. 37; y la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de septiembre de 2018, pág. 215.

² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 56/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández 21 de mayo de 2013; y la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 26/2012, ponente: Luis María Aguilar Morales, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 21 de mayo de 2013.

³ **Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

"Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."

Artículo 2o. Objeto del Código

"Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."



les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.⁴

Al margen de ello, la Suprema Corte ha reconocido que existe un ámbito en el que los Estados sí pueden legislar, siempre y cuando, regulen únicamente cuestiones propiamente orgánicas o emitan la legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, y no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en éste.⁵

ii) Naturaleza de las medidas de protección previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales

El Congreso de la Unión al emitir el Código Nacional de Procedimientos Penales, reguló expresamente en los artículos 137, 139, 367 y 370, las medidas de protección aplicables durante la investigación, con lo cual facultó al Ministerio Público para su emisión, cuando las considere procedentes.⁶

⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de septiembre de 2018, p. 215.

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 52/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, hizo suyo el asunto el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 29 de marzo de 2016, pp. 36-44; y la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 6 de septiembre de 2018, p. 216.

⁶ "Artículo 137. Medidas de protección

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

"I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

"II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

"III. Separación inmediata del domicilio;

"IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

"V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

"VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

"VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

"VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;



Por ello, resulta evidente que las medidas de protección tienen un carácter procedimental, ya que pueden ser impuestas por el Ministerio Público durante la etapa de investigación del procedimiento penal. Asimismo, el Tribunal Pleno ha determinado que las medidas de protección tienen dicha naturaleza procedimental a pesar de no estar en una legislación propiamente procesal.⁷

De esta forma, en la fracción IV del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales se establece como medida de protección, "la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable".

Ahora, resulta relevante destacar que el último párrafo de ese artículo establece que "en la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de gé-

"IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y

"X. El reintegro de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

"Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

"En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

"En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

"Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias

"La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

"Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o, en su caso, el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos."

"Artículo 367. Protección a los testigos

"El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

"De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

"Artículo 370. Medidas de protección

"En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 106/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 28 de marzo de 2016.



nero, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia". De ello se desprende que además del mencionado Código Nacional, este tipo de medidas de protección pueden estar establecidas en la ley general en cuestión.

En virtud de lo anterior, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se establece como medida de protección la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad a la mujer en situación de violencia, o niña, y en casa, a sus hijas e hijos.⁸ Dicha medida podrá ser emitida, entre otras autoridades, por el Ministerio Público al momento de tener conocimiento de un hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito.⁹

De esta forma, a partir de una lectura inicial de ambas disposiciones mencionadas, es posible afirmar que en esos casos es posible aplicarla supletoriamente, tal como lo indica el Código Nacional de Procedimientos Penales. No obstante, aunque en la referida ley general se establece un marco de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, ello de ninguna forma, puede interpretarse en el sentido de que el Congreso de la Unión haya habilitado a los Congresos Locales a legislar sobre la materia procedimental penal, tal como sostiene la sentencia.

⁸ **"ARTÍCULO 34 Ter.** Las órdenes de protección administrativas, además de las previstas en otros ordenamientos, podrán consistir en una o varias de las siguientes: ...

"XV. Ordenar la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad a la mujer en situación de violencia, o niña y, en su caso, a sus hijas e hijos; ..."

"ARTÍCULO 34 Quáter. Las órdenes de naturaleza jurisdiccional, además de las previstas en otros ordenamientos, podrán consistir en una o varias de las siguientes acciones: ...

"iii. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y en su caso, de sus hijas e hijos; ..."

⁹ **"ARTÍCULO 27.** Las órdenes de protección: Son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, deberán otorgarse de oficio o a petición de parte, por las autoridades administrativas, el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito o infracción, que ponga en riesgo la integridad, la libertad o la vida de las mujeres o niñas, evitando en todo momento que la persona agresora, directamente o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo o medio con la víctima."

"ARTÍCULO 28. Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

"I. Administrativas: que son emitidas por el Ministerio Público y las autoridades administrativas, y

"II. De naturaleza jurisdiccional: que son las emitidas por los órganos encargados de la administración de justicia. ..."



Lo anterior se refuerza con el contenido del artículo 2o. de la citada ley general, pues señala expresamente que la Federación, las entidades federativas y la Ciudad de México y sus Municipios, podrán expedir normas legales para garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia, pero siempre, en el **ámbito de sus respectivas competencias**.

Por tanto, es posible concluir que la facultad para regular las medidas de protección de naturaleza procedimental penal le corresponde de forma exclusiva al Congreso Federal.

iii) Análisis de la medida de protección impugnada

La norma impugnada señala lo siguiente:

"Artículo 63. Las **medidas u órdenes de protección** en materia penal, se considerarán personalísimas e intransferibles y podrán ser: ...

"XI. **Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años**, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso; ..." (**énfasis añadido**)

En primer lugar, en el artículo 62, párrafo cuarto, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se establece que las medidas de protección deberán otorgarse por el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales. Por tanto, es factible afirmar que las medidas de protección establecidas en esta ley tienen un carácter procedimental, en tanto pueden ser impuestas durante la etapa de investigación del procedimiento penal, con independencia de que no se encuentren establecidas en una legislación propiamente procesal.

Ahora, el encabezado del artículo 63 impugnado especifica que las medidas u órdenes de protección que en el mismo se enumeran, son en **materia penal**. Por tanto, es lógico concluir que la fracción impugnada es una medida de carácter procedimental en materia penal y, en consecuencia, se invade la facultad exclusiva del Congreso Federal de legislar sobre dicha materia.

En efecto, la norma es lo suficientemente clara en establecer que la medida de seguridad es aplicable en materia penal y, por ende, debe ser otorgada por el Ministerio Público o los órganos jurisdiccionales en materia penal. Es por ello, que me separo de la interpretación que propone la sentencia.



Ahora bien, debe precisarse que declarar la invalidez de la norma impugnada por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de ningún modo implicaría desconocer la obligación que tienen las autoridades de dictar como medida de protección la entrega inmediata de los documentos de identificación de la víctima, tal como se establece en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Por otro lado, aunque la propia Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia habilita a autoridades jurisdiccionales civiles y familiares para otorgar estas medidas y, por tanto, no debe entenderse como una limitante para la aplicación de esta medida a la materia penal, tampoco puedo coincidir con dicha afirmación, pues considero que resultan aplicables las mismas consideraciones antes mencionadas. Esto es, al ser una medida procedimental civil y familiar, su regulación es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, con base en lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal.¹⁰

Por último, no pasa inadvertida la necesidad imperante en nuestro país de implementar medidas de protección para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, sin embargo, las obligaciones a cargo de las autoridades deben cumplirse con las responsabilidades dentro de su competencia, como lo manda el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal. En el presente caso, contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que el Congreso de la Ciudad de México carece de facultades para emitir medidas como la prevista en la fracción combatida, pues ésta se encuentra relacionada con la materia procesal penal, la cual es exclusiva del Congreso de la Unión.

VOTO CONCURRENTE

Ahora bien, en el considerando noveno la sentencia estudia la constitucionalidad del sistema normativo que configura el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales. A partir de un test de proporcionalidad se determinó la inconstitucionalidad de la medida, pues aunque persigue *finis constitucionalmente*

¹⁰ "ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución; y, ..."



legítimos, como la prevención y disuasión de delitos de naturaleza sexual, y es *idónea* para lograrlos, dicha medida no supera la grada de *necesidad*, pues su carácter público se contrapone a los principios de reinserción social, de finalidad de las penas, y a la prohibición de imponer penas excesivas, inusitadas o prohibidas por el artículo 22 constitucional.

Concretamente, se determinó que limitar el acceso del registro únicamente para efectos de facilitar la investigación y la prevención del delito es una medida igualmente efectiva y que interviene en menor medida en los derechos de las personas. En consecuencia, para eliminar el carácter público del registro se declaró la invalidez de diversos artículos y porciones normativas del Código Penal para el Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Si bien, comparto algunas consideraciones que llevaron a este Tribunal Pleno a invalidar el carácter público del registro, a mi criterio resulta insuficiente dicha determinación, pues se trata de una medida que no es idónea para los fines que pretenden proteger, por ende, no existe una justificación constitucionalmente válida.

Como mencioné, el estudio de este sistema normativo se hizo a través de un test de proporcionalidad en sentido amplio. Dicha metodología y argumentos fueron objeto de un amplio debate en el Pleno, por ejemplo, el proyecto inicial sostenía la validez de las normas impugnadas toda vez que superaban un test de escrutinio estricto, pues se dijo que se trataba de una medida dirigida a la disminución y prevención de la violencia contra las mujeres.

El escrutinio utilizado en aquel momento se decidió a partir de la premisa de que la medida de seguridad consistente en ser inscrito en el registro únicamente se dirige a *personas sentenciadas por ciertos delitos de carácter sexual*, circunstancia que puede catalogarse dentro de la cláusula de "otra condición social" prevista por la Constitución. Esto se justificó en la diferenciación que existe entre la persona sentenciada por delito sexual y el resto de la sociedad e, incluso, frente al resto de personas que también se encuentran recluidas.

A través de ese test, se determinó que el registro perseguía la finalidad constitucionalmente imperiosa de prevenir y proteger a las mujeres y niñas de los delitos sexuales que puedan vulnerar su vida, libertad e integridad. También se con-



sideró que el registro se encontraba encaminado a la consecución de la finalidad constitucional y que, a su vez, era la medida menos restrictiva posible.

No obstante, en sesión de veinte de febrero del presente, una mayoría de ocho Ministras y Ministros nos separamos del sentido y consideraciones del proyecto a través de diversos argumentos, algunos coincidentes. De manera general, el punto común que prevaleció en la discusión del Pleno llevó a declarar la invalidez de las normas relativas a regular el carácter público del registro mediante la aplicación de un test de proporcionalidad en sentido amplio. Es decir, se consideró válido siempre y cuando tenga un acceso limitado a las autoridades con el propósito de facilitar la investigación y no al público en general como lo planteaba la ley, y como lo proponía el proyecto inicial.

Como mencioné, aunque comparto la conclusión del Tribunal Pleno, existen algunas razones que sostienen mi disenso respecto de la sentencia. Éste se centra en el argumento de que los registros de personas agresoras que tengan como finalidad la prevención de algún delito, son inconstitucionales, pues no cumplen con la finalidad pretendida y, además, son un reflejo del uso desproporcionado del derecho penal.

El presente caso plantea un enfrentamiento entre una medida dirigida a prevenir y proteger a las mujeres, niñas y niños de la violencia sexual, es decir, sus derechos a la vida, integridad y vida libre de violencia, frente a los derechos de las personas sentenciadas a la reinserción social y a la no imposición de penas excesivas, inusitadas o prohibidas.

En primer lugar, cuando se argumenta la intervención en ciertos derechos, frente a otros, debe realizarse un test de proporcionalidad que permita estudiar si la restricción de un derecho es proporcional frente a la satisfacción de otro. En segundo lugar, siempre que las restricciones involucren una categoría protegida por la Constitución, debe realizarse bajo un escrutinio estricto.

Debido a que en el presente caso, no nos encontramos frente al uso de una categoría protegida, coincido con la sentencia respecto del test de proporcionalidad como metodología empleada. Esto se debe a las razones mencionadas y que además, dicha metodología también permite que se realice un análisis integral de todo el sistema normativo que compone al registro y no fragmentar el estudio.



a. Fin constitucionalmente legítimo

Respecto del primer paso del test, comparto la determinación de este Alto Tribunal referente a los fines constitucionalmente legítimos. Se sostuvo que a partir de la lectura del proceso legislativo del registro de personas agresoras se deriva que éste busca:

• **Finalidad inmediata**

- Prevenir y proteger a las mujeres, niñas, niños y adolescentes respecto de las personas sentenciadas por delitos sexuales.
- Facilitar la investigación de los delitos sexuales.
- Generar acciones disuasivas que inhiban la comisión de los delitos sexuales.

• **Finalidad mediata**

- Garantizar la protección del derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir en un medio ambiente sano.
- Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Lo anterior, se entiende pues existe un contexto de violencia y discriminación que ha sido documentado por diversos órganos nacionales e internacionales. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció en su Observación General 35 que la violencia de género contra las mujeres se produce en todos los espacios, públicos y privados como los contextos familiares, de pareja, laborales o comunitarios.¹¹

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la región enfrenta un contexto sumamente marcado por la violencia y discriminación en contra de mujeres y niñas, en donde existen altos niveles de desapariciones, acoso, violencia sexual y homicidios en razón de género.

¹¹ ONU-Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General Núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General Núm. 19*, CEDAW/C/GC/35, julio de 2017, párrafo 20.



Todo esto, vinculado y perpetuado por la existencia de estereotipos de género que refuerzan la discriminación.¹²

México no es ajeno a esta situación. Tal como lo mencioné en la sesión de mérito, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares, publicada por el INEGI en 2021, el 70.1 % de las mujeres en México han experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida. Particularmente, se reportó que la violencia psicológica y la violencia sexual fueron las más recurrentes con un porcentaje de 51.6 % y 49.7 %, respectivamente.¹³

Además, se documentó que el ámbito comunitario es el espacio en donde se ejerce más violencia contra las mujeres, en donde, incluso, la violencia sexual es la más frecuente. Ello, pues se reporta que 42.2 % de mujeres ha experimentado este tipo de violencia.¹⁴

De manera más puntual, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportaron que en los primeros dos meses de este año la Ciudad de México se encuentra en el primer lugar en llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia, así como en el segundo lugar en el delito de violación y el tercero en feminicidios.¹⁵

Por lo anterior, es entendible y constitucionalmente válido que deban procurarse medidas dirigidas a atender este contexto y prevenir la comisión de delitos o actos de violencia en contra de mujeres, niñas y niños.

b. Idoneidad

Ahora bien, respecto de la idoneidad de la medida, la sentencia concluye que:

¹² CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, OEA/Ser.L/V/II, 2019, párrafos 4-7.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Violencia contra las Mujeres en México. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, 2021, págs. 7 y 9. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/nacional_resultados.pdf

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Violencia contra las Mujeres en México. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, 2021, págs. 11 y 15. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/nacional_resultados.pdf

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres*, Información con corte al 28 de febrero de 2023, págs. 10, 70 y 77. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1bfyVUa7-YJCmfafo67Ao792Kytv4PKtH/view>



" ... dicho instrumento **contribuye**, de alguna manera, para **que las autoridades, la sociedad en general y particularmente las mujeres y niñas, niños y adolescentes, tengan la oportunidad de identificar a aquellas personas sentenciadas** por delitos de naturaleza sexual que se encuentran registrados en el RPPAS, **a fin de estar en condiciones de tomar las medidas de control y prevención** que estimen correspondientes, como por ejemplo, cuando se requiere emplear a una persona en los que se requiere un trato directo con niños, niñas y adolescentes o bien, cuando resulta necesario decretar alguna medida cautelar."¹⁶

Además de lo anterior, la sentencia afirma que el registro puede constituir un instrumento disuasivo para la comisión de delitos sexuales, especialmente, respecto de aquellas personas que ya hayan sido condenadas.

No obstante, a partir de esta grada, me separo de las consideraciones del proyecto. Por una parte, es cierto que la limitación de acceso al registro disminuye la injerencia en los derechos de las personas sentenciadas. Sin embargo, de acuerdo con Human Rights Watch en su informe *No easy answers: sex offender Laws in the US* no hay evidencia contundente acerca de la funcionalidad e impactos de los registros en la prevención de los delitos sexuales.¹⁷

De esta forma, aun cuando la limitación del carácter público reduce la intervención a los derechos de las personas sentenciadas, se trata de una medida punitiva que no previene ni inhibe de manera efectiva la comisión de delitos sexuales en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En ese sentido, considero que aún con las modificaciones implementadas en la sentencia que limitaron el carácter público del registro, no estamos frente a una medida dirigida a cumplir dicho fin, pues las medidas dirigidas a la prevención del delito y de la violencia contra las mujeres deben estar dirigidas a enfrentar los factores estructurales que la ocasionan, por ende, no se supera esta grada.

Sobre esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que para responder estratégica y adecuadamente, la prevención de la discriminación y violencia deben abordarse desde las causas y consecuencias es-

¹⁶ Sentencia párrafo 251.

¹⁷ Human Rights Watch, *No easy answers: sex offender law in the US*, 2007.



tructurales.¹⁸ Por ello, los Estados deben implementar medidas dirigidas a erradicar los estereotipos y prácticas que originan, en principio, la violencia por razón de género.¹⁹

En este mismo sentido, en el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal se señaló que la delincuencia se origina a partir de diversos factores que exigen respuestas coordinadas y multisectoriales, pues la prevención no recae únicamente en el sistema de justicia penal.²⁰ Esto es, no puede pretenderse que a través del sistema penal se logre la prevención de cuestiones que están arraigadas histórica y estructuralmente.

Lo anterior implica que para prevenir las conductas delictivas debe atenderse el ámbito social, el comunitario y de reducción de incentivos para delinquir en situaciones concretas.²¹ Incluso, señala que apostar por estrategias de prevención de este tipo, además de reducir la delincuencia, mejoran la calidad de vida de las personas y reduce los costos relacionados con el sistema de justicia penal.²²

En este sentido, las medidas que pretendan lograr fines preventivos y disuasorios del delito —en este caso de aquellos motivados por cuestiones de género—, deben estar dirigidas a atender los factores que permitan reducir efectivamente la incidencia. Por ejemplo, en el informe sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres de la Relatora de Naciones Unidas en la materia, se señala de manera ilustrativa que la creación de mecanismos nacionales de vigilancia para prevenir, así como los observatorios que incorporen datos sobre los patrones y dinámicas del feminicidio son medidas adecuadas que están dirigidas a prevenir.²³

¹⁸ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, OEA/Ser.L/V/II, 2019, párrafo 107.

¹⁹ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, OEA/Ser.L/V/II, 2019, párrafos 94 y 108.

²⁰ ONU, 12o. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*, A/CONF.213/6, 2010, párrafo 5.

²¹ ONU, 12o. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*, A/CONF.213/6, 2010, párrafos 7-9.

²² ONU, 12o. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*, A/CONF.213/6, 2010, párrafo 4.

²³ ONU-Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/HRC/41/42, 2019, párrafos 71 y 72.



Contrario a dichas recomendaciones, una medida como el registro en cuestión que tiene como fin identificar y registrar personas agresoras, en lo individual y no las dinámicas generales de violencia, es riesgosa, pues además de estéril, es contraria al principio de reinserción social y de la prohibición de imposición de penas inusitadas.

Como bien señaló la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en su escrito de demanda, la medida parte de la premisa de que la delincuencia es un problema individual, por lo que no constituye un mecanismo real de prevención ni de inhibición.

Las medidas punitivas son contrarias a los derechos humanos. La creación de este tipo de registros como el que estudiamos, a mi consideración, únicamente reflejan una apuesta por el uso excesivo del derecho penal para atender problemas estructurales como la violencia de género.

Como ya mencioné, el registro de personas agresoras sexuales no es una medida idónea por lo que a mi criterio, el análisis debió culminar en esa grada y así declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del registro.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa al acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con número de registro digital: 29425.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En sesión del veinte de febrero del dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, promovida por la



Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en contra de diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y del Código Penal, todas del Distrito Federal y las cuales fueron reformadas y adicionadas mediante decreto de veinte de marzo de dos mil veinte.

Presento este voto a fin de explicar las razones por las cuales **voté en contra del considerando noveno de la sentencia**, en el cual se analizaron todas aquellas disposiciones de las leyes señaladas mediante las cuales se creó y reguló el **Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México**.

Consideraciones de la mayoría

En su escrito inicial, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México alegó que tales normas eran inconstitucionales porque violaban los derechos humanos a: (i) la igualdad y a la no discriminación; (ii) el principio a la reinserción social; (iii) la prohibición de penas inusitadas y trascendentales; (iv) la protección de datos personales; y, (v) el derecho a la seguridad jurídica.

La mayoría del Pleno consideró sustancialmente *fundados* los argumentos de la Comisión accionante, pues consideró que la inscripción de personas en el registro mencionado constituye una *pena*; que tal medida incide *prima facie* en el contenido del derecho a la reinserción social y de la prohibición de penas inusitadas y trascendentales al ser –a su juicio– estigmatizante; que ello supone una colisión con el derecho de las mujeres y la niñez a una vida libre de violencia; y que la medida no supera un test de proporcionalidad.

Según la mayoría, si bien la medida legislativa tiene una finalidad constitucionalmente válida y es idónea para alcanzar dicha finalidad, no era *necesaria* para prevenir y proteger el derecho de las mujeres, niñas, niños y adolescentes a una vida libre de violencia, ya que –a su consideración– existen alternativas igualmente efectivas para lograr el fin pretendido. A juicio de la mayoría, una menor intervención a los derechos de la persona sentenciada, se lograría si sólo se permitiera el *acceso restringido* a su información.

II. Motivos de disenso

No comparto el sentido de la decisión ni las consideraciones de la mayoría. En primer lugar –como señalé durante la sesión pública– debe tomarse en consi-



deración que el análisis de las disposiciones impugnadas conlleva una responsabilidad social muy importante, especialmente ante los altos índices de delitos sexuales —sobre todo en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes— no sólo en la Ciudad de México, sino en todo el país, los cuales, por desgracia, quedan muy frecuentemente en la impunidad.

Ante dicho contexto, resulta imperativo que este tipo de medidas —las cuales han sido adoptadas con la finalidad de proteger a las víctimas de estos graves delitos y a la sociedad en su conjunto— sean analizadas con perspectiva de género, de los derechos de las infancias y, como no podría ser de otra manera, a la luz de la obligación constitucional y convencional del Estado Mexicano de prevenir la violencia sexual, reforzada por virtud de la ratificación por nuestro país de la Convención de "Belém do Pará".

Así pues, a la luz de tales obligaciones, analizaré a continuación los alegatos de la Comisión accionante que fueron estudiados en la sentencia. Esto es, la alegada violación al *principio de reinserción social* y la prohibición de *penas inusitadas y trascendentales*. Como explicaré, a diferencia de la mayoría, considero que en el caso estábamos frente a una medida de seguridad, y no de una pena, por lo que los principios penales que rigen a esta última no eran aplicables a la primera. En mi opinión, para analizar su constitucionalidad bastaba con correr un *test de proporcionalidad*, el cual se supera en la especie.

Como punto de partida, la resolución del asunto exigía dilucidar cuál era la *naturaleza* del registro en cuestión; es decir, si se trataba de una pena o de una medida de seguridad. Como referí en sesión, la distinción entre penas y medidas de seguridad resultaba de la mayor relevancia para el estudio del asunto, puesto que los principios que rigen a aquélla no pueden ser trasladados a ésta *en automático*, sin considerar las diferencias que existen entre ellas.

Como ha destacado la doctrina, aunque las penas y las medidas de seguridad constituyen consecuencias jurídicas del delito, no *son idénticas*. En efecto, mientras que la pena constituye la respuesta jurídico-penal frente a la *culpabilidad* del autor, la medida de seguridad lo es frente a la *probabilidad o riesgo de reincidencia o comisión de delitos futuros*. Por ello, se ha dicho que a diferencia de las penas que tienen una orientación *retributiva* y de *prevención*



general, las medidas de seguridad son en esencia instrumentos o mecanismos dirigidos a lograr la *prevención especial*.¹

Tal distinción es relevante, entre otras razones, toda vez que como refiere Claus Roxin, "[l]a medida de seguridad no está ligada en su gravedad y duración a la medida de la culpabilidad, sino sólo al principio de proporcionalidad, que admite inferencias más amplias que las permitidas por la pena."²

El recurso a esta *doble vía* para garantizar la prevención del delito a través del Derecho Penal (compuesta por penas y medidas de seguridad) se conoce en la doctrina como "*sistema de derecho penal dualista*" y es el que prevalece en la mayoría de los Códigos Penales sustantivos vigentes en México.³ Esto se puede observar de manera muy particular –pero no exclusiva– tratándose de personas *inimputables*. De hecho, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales reconoce esta situación, pues al regular el procedimiento especial para personas inimputables, en su artículo 419⁴ establece que en caso de que se acredite que una persona inimputable cometió una acción típica y antijurídica, el Tribunal de Enjuiciamiento podrá imponerle "la medida de seguridad que resulte aplicable", respetando en todo momento los principios de proporcionalidad y mínima intervención.

¹ Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal: Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 585.

² Roxin, Claus, *Derecho Penal: Parte General*, Tomo I, Civitas, 1997.

³ Si bien es cierto que durante el siglo XIX la mayoría de los Códigos Penales modernos buscaron garantizar la prevención general y especial del delito únicamente a través de la "pena" (a esto se le conoce en la doctrina como "sistema penal monista"), poco a poco fue ganando terreno en la doctrina y en la legislación la idea de que, para garantizar tales fines, era necesario establecer, además, "medidas de seguridad", las cuales no tienen como fundamento de su imposición la culpabilidad del autor (como sí lo exige la pena), sino su riesgo de reincidencia. El objeto de estas medidas no es pues, punitivo, sino preventivo especial: lo que buscan es evitar que una persona que ha cometido un delito lo vuelva a hacer en el futuro. Véase por todos Roxin, Claus, *Derecho Penal: Parte General*, Tomo I, Civitas, 1997, pp. 103 y ss.; Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal: Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 54 y ss.

⁴ **"Artículo 419. Resolución del caso.** Comprobada la existencia del hecho que la ley señala como delito y que el inimputable intervino en su comisión, ya sea como autor o como partícipe, sin que a su favor opere alguna causa de justificación prevista en los códigos sustantivos, el Tribunal de enjuiciamiento resolverá el caso indicando que hay base suficiente para la imposición de la **medida de seguridad que resulte aplicable**; asimismo, le corresponderá al Órgano jurisdiccional determinar la individualización de la medida, en atención a las necesidades de **prevención especial positiva**, respetando los criterios de proporcionalidad y de mínima intervención. Si no se acreditan estos requisitos, el Tribunal de enjuiciamiento absolverá al inimputable. La medida de seguridad en ningún caso podrá tener mayor duración a la pena que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable."



Partiendo de lo anterior, en el presente caso –y contrario a lo que sostuvo la mayoría– **considero que no estábamos propiamente frente a una pena, sino de una medida de seguridad *post-delictual*, la cual tiene por objeto garantizar los fines de prevención especial del Derecho Penal, tratándose específicamente de delitos sexuales.**

Esto último se desprende claramente tanto de la **exposición de motivos** de la iniciativa que dio lugar al decreto publicado el veinte de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial de la entidad,⁵ como del **dictamen** de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas del Congreso Local. Pero también –y de manera más clara aún– del artículo 31 del Código Penal para el Distrito Federal, que **cataloga expresamente como medida de seguridad** la consistente en "VII. Ordenar se Registre al sentenciado en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales, en términos de lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la ciudad de México y de este código para efectos de la protección y seguridad."

No pierdo de vista que, de acuerdo con el artículo 69 Ter del Código Penal de la Ciudad de México, la medida impugnada no se limita al periodo en el que el sentenciado se encuentra cumplimentando la pena privativa de libertad, sino que se extiende por un periodo de 10 a 30 años posteriores a dicha pena. **Sin embargo, ello de ninguna manera priva al registro de su naturaleza de medida de seguridad, ni significa que *por sí misma* la medida resulte estigmatizante o frustre la reinserción social del sentenciado.**

En efecto, el hecho de que una persona se encuentre en el registro no significa que –por ese solo hecho y en automático– la persona deba verse privada de

⁵ "La Iniciativa propone que la Agencia Digital de Innovación Pública brinde el apoyo técnico y asesoría en materia de infraestructura tecnológica y seguridad informática para la operación y funcionamiento del registro, así como que la información cuente con las características de interoperabilidad. **Se pretende con ello hacer posible un seguimiento y control de las personas condenadas por estos delitos, no sólo en la Ciudad de México sino también en otras entidades y, en su caso, en otros países, con los que se suscriban convenios de intercambio de información.** ...

"Dentro de los objetivos de la presente Iniciativa de Ley se encuentran:

"1. Constituir un mecanismo de prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual, de conformidad con el marco jurídico aplicable;

"2. Facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías;

"3. Establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes."



oportunidades personales, laborales o de otro tipo que hagan inoperante el principio de reinserción social. **Elo es así, pues en ningún momento la legislación en comento establece que quienes estén en el registro pierdan, por ese solo hecho, el resto de sus derechos civiles y políticos.**

Además, no debe perderse de vista que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una doctrina muy robusta en la que se ha señalado que **la mera existencia de antecedentes penales no puede ser considerada, en automático, una razón que permita excluir a las personas de, por ejemplo, acceder a un cargo público.** En efecto, de la reiterada doctrina de esta Suprema Corte, se desprende que será en cada caso concreto en donde deberá evaluarse si la existencia de cierto tipo de antecedentes penales –por ejemplo, por delitos sexuales o de género– genera una presunción de riesgo que justifica inhabilitarla o excluirla de cierto tipo de tareas o trabajos específicos (no todos), y sin que ello suponga discriminación.

En ese sentido, si una persona inscrita en el registro considera que ha recibido un trato discriminatorio ya sea por particulares o por el Estado –, por ejemplo, no haber sido aceptada para ejercer un cargo o empleo en el que no existe riesgo de reincidencia o para el cual sus antecedentes penales no son relevantes– **tiene abierta en todo momento la posibilidad de impugnar tales actos y buscar una justa reparación, de conformidad con el artículo 1o. de nuestra Constitución.**

Por lo demás, el hecho de que el artículo 419 del Código Nacional de Procedimientos Penales establezca que "[l]a medida de seguridad en ningún caso podrá tener mayor duración a la pena que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable", no desvirtúa lo hasta ahora dicho, pues –demás de que dicho ordenamiento no es parámetro de control constitucional de las normas aquí estudiadas– el hecho de que una medida de seguridad (como la aquí analizada) tenga una duración distinta, puede estar justificado en atención a su forma específica, **sin que ello desnaturalice, por sí mismo, su carácter de medida de seguridad y no de pena.**

En suma, ni de los trabajos legislativos, el texto de las normas o la operatividad de la medida se desprende que ésta tenga una función retributiva o de castigo y, por ende, que deba dársele el tratamiento de una pena. **Por el contrario, tanto de su interpretación sistemática, teleológica y auténtica, se desprende que la misma tiene la naturaleza de una medida de seguridad en sentido estricto, en tanto está encaminada a lograr fines de prevención especial y no de castigo.**



Consecuentemente, al ser el Registro de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México una medida de seguridad y no una pena –en tanto que, se insiste, no se trata de un mecanismo de "reproche" o "castigo", sino de "prevención especial"–, **me parece incorrecto analizar su constitucionalidad a partir de un estudio del principio de reinserción social o la prohibición de penas inusitadas, como pretende la mayoría.**

Asimismo, al no tratarse de una pena, **resulta igualmente insostenible** el argumento de la mayoría en sentido que el Registro de Agresores Sexuales **podría traducirse en una doble pena por la comisión de un mismo delito, en términos del mandato de *non bis in idem* previsto en el artículo 23 de la Constitución.** Como la propia sentencia reconoce, en sistemas de Derecho Penal *dual* –como el que prevé el Código Penal de la Ciudad de México– se admite que, a la par de la imposición de penas privativas de libertad o pecuniarias, las personas puedan ser sujetas a una o varias medidas de seguridad sin que ello suponga una violación al *non bis in idem*. Siempre y cuando, por supuesto, ello no resulte incompatible con la pena impuesta (por ejemplo, por no suponer una privación de libertad adicional) y, además, se justifique en atención al *riesgo* que supone la posible reincidencia del infractor.

Con todo, dado que las medidas de seguridad post-delictuales también son o pueden ser susceptibles de incidir en los derechos fundamentales de las personas –como pueden ser el derecho a la libertad personal, al trabajo, a la vida privada o la protección de datos personales, dependiendo del tipo de medida de que se trate–, **es evidente que al igual que otras medidas que inciden en derechos, éstas pueden y deben ser analizadas a la luz del principio de proporcionalidad en sentido amplio.**⁶

Para ello, debe aplicarse un test de proporcionalidad ordinario, en el que se evalúe si: **(i)** la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente válido; **(ii)** la medida resulta idónea para satisfacer en algún grado el propósito constitucional; **(iii)** la medida es necesaria, en el sentido de que no existan

⁶ Al no ser una pena –sino, se insiste, una medida de seguridad– la inscripción en el Registro Público de Agresores Sexuales no puede ser siquiera analizada a la luz de la doctrina que ha construido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al artículo 22, párrafo primero, última parte, de la Constitución y el principio de proporcionalidad de las penas en *sentido estricto*. Ello, pues dicha doctrina ha sido construida y sirve para evaluar si la *pena* prevista para un delito es *coherente* con el sistema de penas previsto por el legislador para otros delitos que atentan contra el mismo bien jurídico.



medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, **(iv)** el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada, lo que tradicionalmente se conoce también como proporcionalidad en sentido estricto.⁷

En el caso, como ya adelanté, considero que la medida en cuestión supera dicho test, de acuerdo con los razonamientos siguientes:

Fin constitucionalmente válido

En primer término, en la especie es evidente que, al crear el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, las y los legisladores locales no sólo buscaron perseguir una finalidad constitucionalmente válida, sino que pretendían cumplir con una obligación constitucional y convencional del Estado Mexicano de carácter imperante y urgente: **el combate a la violencia sexual y de género, particularmente de aquella que se comete en contra de mujeres y personas menores de edad.**

Tal como reconoce la misma sentencia (párrafos 172 y 173), el registro tiene como objetivos: a) la prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a los delitos sexuales; b) facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías; y, c) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Estos objetivos no sólo son compatibles con nuestro marco constitucional, sino que representan una obligación imperiosa en términos del artículo 4o. de nuestra Constitución, así como los diversos 1 y 2 de la CEDAW; 7.c de la Convención de Belém do Pará; 1, 2, 4, 5 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 19 y 34 de la Convención de los Derechos del Niño. **Todos los cuales son claros en establecer el deber del Estado de**

⁷ Véase la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."



adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilación, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y la niñez.

Idoneidad de la medida

Esta Suprema Corte ha sostenido que el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención en el derecho y el fin que persigue dicha afectación. Para ello, es suficiente que la medida contribuya "en algún grado y de algún modo" a alcanzar el fin propuesto por el legislador.

En el caso, como dije, estamos frente a una "medida de seguridad", la cual –por definición– busca garantizar el fin de la *prevención especial* del derecho penal.⁸ En lo que respecta específicamente al registro impugnado, es evidente que garantizar un acceso público a quienes han sentenciado por algún delito de índole sexual o de género, contribuye *en algún grado y de algún modo* a proteger los derechos de los niños, niñas y mujeres, toda vez que conocer dicha información puede ayudar a adoptar medidas de vigilancia y protección adicionales (como por ejemplo, evitar el contacto a solas de los agresores con los menores de edad) que de otra manera no serían adoptadas.

No me pasa inadvertido que existen opiniones en la doctrina y el derecho comparado que han cuestionado la efectividad, en general, de medidas de este tipo. Sin embargo, al no haberse proporcionado evidencia *clara y convincente* que refute la efectividad de este tipo de medidas en nuestro país –y tomando en consideración el amplio margen de acción epistémica con el que goza el legislador democrático, así como el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes– considero que esta Suprema Corte debe ser deferente a las decisiones de política criminal dispuestas por el legislador democrático, a fin de no intervenir injustificadamente en su marco de actuación.

México vive actualmente cifras altísimas de violencia sexual y de género, especialmente contra mujeres y niñas. Para nadie es desconocido que las cifras de delitos sexuales y de género (especialmente el feminicidio) han venido aumentando en los últimos años. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema

⁸ Véase por todos Roxin, Claus, *Derecho Penal: Parte General*, Tomo I, Civitas, 1997, pp. 103 y ss.; Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal: Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 54 y ss.



Nacional de Seguridad Pública, se calcula que tan sólo entre 2015 y 2022 las cifras de feminicidio aumentaron más del 100 %, pues de 412 casos probables de este delito se pasó a 947, concentrándose la mayoría de ellos en el Estado de México (138), Nuevo León (102), Ciudad de México (73) y Veracruz (68).⁹ Algo similar sucede con el delito de violación, pues de un total de 12,619 casos registrados en 2015, pasamos a 23,102 en 2022.

Ante una realidad como ésta, el Estado Mexicano no debe escatimar ningún esfuerzo. México tiene el deber y la obligación de adoptar **todas las medidas que se requieran para combatir y erradicar este grave problema social**, incluyendo aquellas medidas penales y de seguridad que puedan tener no sólo un efecto punitivo o disuasorio, sino también preventivo, siempre y cuando –por supuesto– no sean claramente irrazonables.

En el presente asunto, como he dicho, este Alto Tribunal no cuenta con evidencia empírica concluyente que refute el grado de efectividad que este tipo de medidas pueden tener en la reducción de la violencia sexual y de género, así como su reincidencia en nuestro país, pues ni los accionantes lo hicieron valer, ni se advierte su existencia de forma oficiosa. Consecuentemente, considero que este Tribunal Constitucional debe ser deferente al legislador democrático y asumir que las premisas empíricas en las que se apoya su juicio de idoneidad son correctas.

3. Necesidad de la medida

Como se dijo, la idoneidad de un registro de carácter *público* en relación con el fin buscado por el legislador radica en que busca *informar* a la sociedad sobre las personas que han cometido ciertos delitos de índole sexual o de género a fin de que las personas –y sobre todo las mujeres y personas menores de edad– estén en posibilidad de adoptar las medidas de protección que estimen conducentes.

En ese sentido, contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que una medida como ésta también cumple con la grada de *necesidad*, pues no es claro que existan medidas alternativas igualmente idóneas, pero menos lesivas, que permitan lograr dicha finalidad. Al respecto, no debe perderse de vista que el

⁹ Cfr. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres*, información con corte al 31 de diciembre de 2022.



registro sólo busca poner a disposición de la ciudadanía tal información para quien le resulte *relevante*, pero sin hacer ningún juicio adicional sobre el carácter o la personalidad de las personas sentenciadas, ni exponerlas con etiquetas, marcas o notas estigmatizantes.

Adicionalmente, debe recordarse que de conformidad con el artículo 72 del Código Penal local, **las y los Jueces pueden –y deben– individualizar las medidas de seguridad tomando en consideración las circunstancias de cada caso concreto**,¹⁰ a efecto de fijar la duración de la medida dentro de los mínimos y máximos establecidos. Todo lo cual constituye una salvaguarda para asegurar que la medida no sea extendida más de lo necesario.

No es óbice a lo anterior que la fracción XXIII del artículo 49 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹¹ señale que corres-

¹⁰ "ARTÍCULO 72 (Criterios para la individualización de las penas y medidas de seguridad). El Juez, al dictar sentencia condenatoria, determinará la pena y medida de seguridad establecida para cada delito y las individualizará dentro de los límites señalados, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, tomando en cuenta:

"I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla;

"II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro en que éste fue colocado;

"III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado;

"IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito; los vínculos de parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

"V. La edad, el nivel de educación, las costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto, la misoginia, si se trata de un acto de violencia sexual, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

"VI. Las condiciones fisiológicas y psíquicas específicas en que se encontraba el activo en el momento de la comisión del delito;

"VII. Las circunstancias del activo y pasivo, antes y durante la comisión del delito, que sean relevantes para individualizar la sanción, incluidos en su caso, los datos de violencia, la relación de desigualdad o de abuso de poder entre el agresor y la víctima vinculada directamente con el hecho delictivo, así como el comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido;

"VIII. Las demás circunstancias especiales del agente, que sean relevantes para determinar la posibilidad que tuvo de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

"Para la adecuada aplicación de las penas y medidas de seguridad, el Juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto, de la víctima y de las circunstancias del hecho y, en su caso, requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes."

¹¹ "Artículo 49. Corresponde a las entidades federativas y a la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia: ...

"XXIII. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de



ponde a las entidades federativas crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de las mujeres que incluya, entre otros aspectos, las características sociodemográficas del sujeto activo. Lo anterior es así, puesto que tal registro es **de muy distinta naturaleza a la que aquí se analiza**, en tanto que no se trata de una "medida de seguridad", sino de registros que sirven para el desarrollo de políticas públicas de prevención efectivas y con perspectiva interseccional.

Tampoco me pasa inadvertido que –como señala la Comisión Local– la **Ley Nacional de Ejecución Penal** prevé en sus artículos 27 y 28 la obligación de la autoridad penitenciaria de mantener una "base de datos" de personas privadas de su libertad, incluyendo personas sentenciadas por delitos sexuales.¹² Sin em-

hallazgo de los cuerpos, características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia; ..."

¹² **Ley Nacional de Ejecución Penal**

"**Artículo 27.** Bases de datos de personas privadas de la libertad

"La Autoridad Penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de acuerdo con lo siguiente:

"I. La base de datos con registros de personas privadas de la libertad contendrá, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario:

"A. Clave de identificación biométrica;

"B. Tres identificadores biométricos;

"C. Nombre (s);

"D. Fotografía;

"E. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;

"F. Características sociodemográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena, condición de habla indígena, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;

"G. Los datos de niñas y niños que vivan con su madre en el Centro Penitenciario;

"H. Las variables del expediente de ejecución que se definen en la fracción III.

"Esta base de datos deberá servir a la Autoridad Penitenciaria para garantizar que la duración y condiciones de la privación de la libertad sean conforme a la ley. Existirá una versión pública de la base de datos para atender el Sistema de Información Estadística Penitenciaria;

"II. El expediente médico contará con el historial clínico de cada persona privada de la libertad, mismo que se integrará por lo menos con:



bargo, dicha base de datos también tiene una naturaleza y una finalidad *distinta* a la medida de seguridad que aquí se analiza.

De acuerdo con lo anterior, no comparto la conclusión de la mayoría en el sentido que un Registro de Agresores Sexuales de carácter *reservado* sería *igualmente idóneo* para la consecución de las finalidades que se propone el legislador

- "A. Ficha de identificación;
- "B. Historia clínica completa;
- "C. Notas médicas subsecuentes;
- "D. Estudios de laboratorio, gabinete y complementarios; y,
- "E. Documentos de consentimiento informado;
- "III. El expediente de ejecución contendrá, al menos:
 - "A. Nombre;
 - "B. Tres identificadores biométricos;
 - "C. Fotografía;
 - "D. Fecha de inicio del proceso penal;
 - "E. Delito;
 - "F. Fuero del delito;
 - "G. Resolución privativa de la libertad y resoluciones administrativas y judiciales que afecten la situación jurídica de la persona privada de la libertad;
 - "H. Fecha de ingreso a Centro Penitenciario;
 - "I. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;
 - "J. Nombre del Centro Penitenciario;
 - "K. Estado y municipio donde se lleva a cabo el proceso;
 - "L. Fecha de la sentencia;
 - "M. Pena impuesta, cuando sea el caso;
 - "N. Traslados especificando fecha, así como lugar de origen y destino;
 - "O. Inventario de los objetos personales depositados en la Autoridad Penitenciaria;
 - "P. Ubicación al interior del Centro Penitenciario;
 - "Q. Lista de las personas autorizadas para visitar a la persona privada de la libertad;
 - "R. Sanciones y beneficios obtenidos;
 - "S. Información sobre cónyuge, o pareja, familiares directos, así como dependientes económicos, incluyendo su lugar de residencia, origen y/o arraigo; y,
 - "T. Plan de actividades;
- "IV. La constancia relativa a los antecedentes penales sólo se podrá extender en los siguientes supuestos:
 - "A. Cuando la soliciten las autoridades administrativas y judiciales competentes, para fines de investigación criminal, procesales o por requerimiento de autoridad judicial;
 - "B. Cuando sea solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos;
 - "C. En los casos específicos en los que la normatividad lo establezca como requisito para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien para el ingreso a instituciones de seguridad pública o privada, así como cuando por la naturaleza del empleo o por razones de interés público se considere exigible;



local. Si bien un registro de tal carácter podría ser útil para los fines *investigativos* de la medida, tal postura ignora los fines *preventivos especiales* que sólo se consiguen con dotar al registro con un carácter público.

En suma, considero que la medida impugnada también satisface la grada de necesidad, en tanto no se advierte que efectivamente exista una medida alternativa

"D. Cuando sea solicitada por una embajada o consulado extranjero en México, o bien, a través de una embajada o consulado de México en el extranjero;

"V. Para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I del presente artículo, así como la registrada en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria del Sistema Único de Información Criminal a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cancelará cuando:

"A. Se resuelva la libertad del detenido;

"B. En la investigación no se hayan reunido los elementos necesarios para ejercer la acción penal;

"C. Se haya determinado la inocencia de la persona imputada;

"D. El proceso penal haya concluido con una sentencia absolutoria que cause estado;

"E. En el caso de que el sobreseimiento recayera sobre la totalidad de los delitos a que se refiere la causa que se le sigue a la persona imputada;

"F. La persona sentenciada sea declarada inocente por resolución dictada en recurso de revisión correspondiente;

"G. La persona sentenciada cumpla con la pena que le fue impuesta en sentencia ejecutoriada, salvo en los casos de delitos graves previstos en la ley;

"H. Cuando la pena se haya declarado extinguida;

"I. La persona sentenciada lo haya sido bajo vigilancia de una ley derogada o por otra que suprima al hecho el carácter de delito;

"J. A la persona sentenciada se conceda la amnistía, el indulto o la conmutación; o,

"K. Se emita cualquier otra resolución que implique la ausencia de responsabilidad penal."

"Artículo 28. Bases de datos generales.

"La Autoridad Penitenciaria estará obligada a establecer los registros fidedignos necesarios con información precisa respecto al Centro Penitenciario que contenga:

"I. La plantilla de su personal y sus funciones;

"II. El registro de las visitas de inspección por parte de personal del Centro Penitenciario, de las comisiones públicas de protección de derechos humanos, dependencias o entidades facultadas a realizar visitas de inspección y de las personas observadoras penitenciarias;

"III. Recomendaciones y evaluaciones de los organismos públicos de protección a los derechos humanos, así como del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura;

"IV. El presupuesto del Centro Penitenciario y el ejercicio del mismo en los términos de la ley aplicable;

"V. Las observaciones derivadas de las auditorías que se hubiesen practicado al Centro Penitenciario según la ley aplicable, su grado de cumplimiento y las responsabilidades administrativas por ellas generadas;

"VI. Las resoluciones dictadas por las y los Jueces y Tribunales de ejecución que tengan efectos generales o que constituyan un precedente para la resolución de casos posteriores;

"VII. Los informes que mensualmente deberá rendir la Autoridad Penitenciaria;



menos lesiva pero igualmente idónea para alcanzar el fin preventivo propuesto por el legislador.

4. Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, estimo que la medida también cumple con la grada de proporcionalidad en sentido estricto. Como se sabe, dicha grada exige evaluar que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Para efectos de este caso, debe recordarse que la medida impugnada no tiene por objeto limitar o afectar la efectiva reinserción social de las personas sentenciadas, pues no conlleva en automático restricciones a la circulación, o al tipo de actividades o trabajo que una persona pueda realizar. Por otra parte –y como ya se señaló también– la medida tampoco tiene por objeto exponer de forma degradante o estigmatizante a los sentenciados. En ese sentido, si bien es cierto que la medida impugnada supone una intervención en el derecho a la vida privada y la protección de datos de las personas sentenciadas por delitos sexuales, estimo que el grado de afectación a tales derechos en realidad es baja o moderada.

Al respecto, es importante recordar que el artículo 60 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México,¹³ obliga a la **Subsecretaría del Sistema Penitenciario** adoptar las medidas necesi-

VIII. El registro de las personas visitantes autorizadas y de visitas efectuadas;

"IX. Los ingresos y egresos de personas privadas de la libertad;

"X. Los ingresos y egresos de personal penitenciario;

"XI. El ingreso y egreso de las personas prestadoras de servicios;

"XII. Las declaratorias de emergencia, fugas, incidencias, lesiones y muertes en custodia;

"XIII. La demás información que sea necesaria para garantizar que las condiciones de internamiento sean dignas y seguras para las personas privadas de la libertad y condiciones adecuadas de trabajo para el personal penitenciario."

¹³ "Artículo 60 Bis. Son funciones de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario:

"I. Organizar, administrar, actualizar y resguardar la información contenida en el Registro en términos de las leyes aplicables, lineamientos y protocolos para la recepción, procesamiento, consulta y resguardo de la información que se expidan para tal efecto;

"II. Realizar y elaborar estudios, investigaciones y estadísticas con los datos contenidos en el Registro, respetando la información de datos personales conforme a la normatividad aplicable para la elaboración de políticas públicas;

"III. Recibir de los órganos jurisdiccionales, la entrega de los datos de las personas sentenciadas con ejecutoria para registro de los mismos.



rias para asegurar la veracidad, integridad y accesibilidad de la información, así como la protección de los datos personales contenidos en el registro de conformidad con la normativa aplicable, aplicando los lineamientos y protocolos respectivos. A su vez, el diverso de 81 de dicha ley¹⁴ obliga a las autoridades y personas servidoras públicas que intervengan en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el registro, adoptar las medidas necesarias para mantener los datos personales en su posesión exactos, completos, correctos y actualizados. De modo que el legislador local ha previsto las salvaguardas necesarias para asegurar la confiabilidad de los datos registrados.

Asimismo, el mecanismo de acceso por petición escrita establecido en el artículo 82 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México,¹⁵ limita el grado de exposición de las personas registradas.

"IV. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la veracidad, integridad y accesibilidad de la información, así como la protección de los datos personales contenidos, en el Registro de conformidad con la normativa aplicable, aplicando los lineamientos y protocolos respectivos;

"V. Proporcionar información sobre los agresores sexuales a las autoridades locales competentes de conformidad con la normatividad aplicable;

"VI. Vigilar el uso correcto de la información contenida en el Registro y, en su caso, sancionar o dar vista a la autoridad competente respecto del uso indebido de la información,

"VII. Las demás que prevean otras disposiciones legales."

¹⁴ "Artículo 81. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales tendrá las siguientes características y mecanismos de protección y auditoría de la información con la finalidad de garantizar que los datos resguardados en el mismo, gocen de la calidad de la información que impida cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción o para impedir el uso, acceso o tratamiento no autorizado de la información:

"I. Confiabilidad;

"II. Encriptación;

"III. Gratuidad en su uso y acceso; y,

"IV. Público a través de los portales de internet respectivos.

"Las autoridades y personas servidoras públicas que intervengan en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro, deberán adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados, los datos personales en su posesión.

"La Agencia Digital de Innovación Pública, brindará el apoyo técnico y asesoría en materia de infraestructura tecnológica, seguridad informática e interoperabilidad para la operación y funcionamiento del Registro."

¹⁵ "Artículo 82. El Registro contendrá información general de personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero su consulta será por petición escrita, organizada por delito, y los datos que se indican a continuación:



En contraste, si bien este Alto Tribunal no cuenta con evidencia empírica concluyente sobre la eficacia general de la medida, asumiendo la premisa de la cual partió el legislador democrático, es posible inferir que el grado de realización o satisfacción del fin perseguido es comparativamente mayor, pues se trata de una medida que facilita el acceso a información que puede ser crucial para la protección de niños, niñas y mujeres, frente a los altísimos índices de femicidio y violencia sexual y de género que enfrenta nuestro país.

En vista de todo lo anterior, considero que el registro impugnado supera un test de proporcionalidad y, por ende, no es inconstitucional.

Como he venido manifestando desde hace años –y como reiteraré durante la discusión de este asunto– prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las infancias, especialmente la violencia sexual y feminicida, es un compromiso internacional, un deber constitucional y una exigencia moral. Además, ante las alarmantes cifras de violencia en nuestro país, el Estado tiene el deber de desplegar todas las herramientas posibles para combatirla, que es justamente lo que buscó el Congreso de la Ciudad de México al crear el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales. Con esta sentencia, lamentablemente, la sociedad mexicana se ve privada de una herramienta necesaria en esa lucha.

Nota: La tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

- "a) Fotografía actual;
- "b) Nombre;
- "c) Edad;
- "d) Alias;
- "e) Nacionalidad."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL AL ESTAR RECONOCIDA EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AUNQUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO HAGA REFERENCIA EXPRESA A AQUÉLLA.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SU AUSENCIA EN CUESTIONES RELACIONADAS CON ESTOS GRUPOS, SIGNIFICARÍA NO CONSIDERARLOS EN LA DEFINICIÓN DE SUS PROPIAS NECESIDADES Y VOLVER DE ALGUNA MANERA A UN MODELO REHABILITADOR O ASISTENCIALISTA DE LA DISCAPACIDAD, DONDE LAS PERSONAS CON ESTA CONDICIÓN SON SUJETOS PASIVOS DE LA AYUDA QUE SE LES BRINDA, EN LUGAR DE FAVORECER A UN MODELO SOCIAL EN EL QUE LA CAUSA DE LA DISCAPACIDAD ES EL CONTEXTO QUE LA GENERA.



VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, CUYA OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1520 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y OÍR" Y "ASÍ COMO HABLAR CON ÉL", Y ÚLTIMO PÁRRAFO; 1520 TER, FRACCIONES III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE VIVA VOZ", Y VI, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO QUE EL TESTADOR NO SE ENCUENTRA EN NINGUNO DE LOS CASOS A LOS QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1515, 1516 O 1517 DEL PRESENTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL].



XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA EXCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL, AUDITIVA O DE LENGUAJE DE LA POSIBILIDAD DE ACCEDER A LA MODALIDAD ELECTRÓNICA PARA REALIZAR TESTAMENTO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO GENERA UNA DISTINCIÓN QUE RESULTA DISCRIMINATORIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1520 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y OÍR" Y "ASÍ COMO HABLAR CON ÉL", Y ÚLTIMO PÁRRAFO; 1520 TER, FRACCIONES III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE VIVA VOZ", Y VI, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO QUE EL TESTADOR NO SE ENCUENTRA EN NINGUNO DE LOS CASOS A LOS QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1515, 1516 O 1517 DEL PRESENTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL].

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1520 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y OÍR" Y "ASÍ COMO HABLAR CON ÉL", Y ÚLTIMO PÁRRAFO; 1520 TER, FRACCIONES III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE VIVA VOZ", Y VI, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO QUE EL TESTADOR NO SE ENCUENTRA EN NINGUNO DE LOS CASOS A LOS QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1515, 1516 O 1517 DEL PRESENTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL].

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA QUE DENTRO DEL PLAZO DE DOCE MESES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS REALICE LAS ADECUACIONES NECESARIAS AL CÓDIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL CON LA FINALIDAD DE GENERAR NORMAS INCLUYENTES QUE PERMITAN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL, AUDITIVA Y DE LENGUAJE OTORGAR TESTAMENTO PÚBLICO ABIERTO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1520 BIS, PÁRRAFOS PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y OÍR" Y "ASÍ COMO HABLAR CON ÉL", Y ÚLTIMO; 1520 TER, FRACCIONES III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE VIVA VOZ", Y VI, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO QUE EL TESTADOR NO SE ENCUEN-



TRA EN NINGUNO DE LOS CASOS A LOS QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 1515, 1516 O 1517 DEL PRESENTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "y oír", "así como hablar con él", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "de viva voz" y VI, inciso c), en la porción normativa: "así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código", del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	22
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "y oír", "así como hablar con él", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "de viva voz" y VI, inciso c), en la porción normativa: "así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código", del Código Civil para el Distrito Federal, adicionados mediante decreto publicado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.	22-24



III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	24-25
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	25-26
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO	Las causales de improcedencia son infundadas. - Falta de legitimación de la CNDH. - Acto atribuible a jefa de Gobierno se ejecutó en total apego a la legislación vigente.	27-28
VI.	ESTUDIO DE FONDO. FALTA DE CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	Los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "y oír", "así como hablar con él", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "de viva voz" y VI, inciso c), en la porción normativa: "así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código", del Código Civil para el Distrito Federal, son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad. Por tanto, procede declarar su invalidez al acreditarse que durante el proceso legislativo que originó el decreto impugnado, no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad de manera previa a su emisión.	28-43
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	La declaratoria de invalidez decretadas surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado sexto de esta ejecutoria.	43-45



<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 1520 bis, párrafo primero, en sus porciones normativas "y oír" y "<i>así como hablar con él</i>", y último, y 1520 ter, fracciones III, en su porción normativa "<i>de viva voz</i>", y VI, inciso c), en su porción normativa "<i>así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código</i>", del Código Civil para el Distrito Federal, adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>45</p>
--------------	------------------------	---	-----------



Ciudad de México. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de agosto de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 135/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "*y oír*", "*así como hablar con él*", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "*de viva voz*" y VI, inciso c), en la porción normativa: "*así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente Código*", del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), adicionados mediante decreto publicado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Mediante escrito recibido el tres de septiembre de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal y registrado el seis siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "*y oír*", "*así como hablar con él*", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "*de viva voz*" y VI, inciso c), en la porción normativa: "*así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código*", del Código Civil para el Distrito Federal, adicionados mediante decreto publicado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

2. La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y a la jefa de Gobierno, respectivamente, ambas de la Ciudad de México.



3. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante expuso lo siguiente:

- Las disposiciones impugnadas del Código Civil para el Distrito Federal, contravienen el derecho al igual reconocimiento de las personas con discapacidad, particularmente en su vertiente de heredar bienes en igualdad de condiciones, así como la garantía de accesibilidad aplicable a esta materia.

- Esto es así pues las normas que regulan el otorgamiento de testamento público abierto mediante el uso de medios electrónicos excluyen a las personas con discapacidad visual, auditiva y del lenguaje de la posibilidad de acceder a esta modalidad para testar.

- La construcción normativa no responde al modelo social vigente en materia de discapacidad, pues no se prevén mecanismos de apoyo para que las personas interesadas puedan ejercer sus derechos plenamente y en forma independiente.

- Para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos, refiere al modelo social y de derechos de las personas con discapacidad y además explica el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, particularmente reconocidos en los numerales 9 y 12.5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad.

- Señala que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años, en principio existía el modelo de prescindencia en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado "modelo social", donde se propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en el que se desenvuelve la persona.



- Este nuevo enfoque considera que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

- Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país a través de la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico.

- A la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales.

- Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, es decir, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar.

- La Primera Sala del Alto Tribunal Constitucional ha hecho patente que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. de la Constitución Federal y 1 y 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

- En ese contexto, en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de las personas con discapacidad, sin restringir su fa-



cultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardas necesarias, para que de esta manera se respetan los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.

• De ese modo, atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los presupuestos en los que se sustenta tal materia son:

• Dignidad de la persona– referida al pleno respeto de los individuos por el solo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional implique una disminución de tal reconocimiento.

• Accesibilidad universal– consistente en la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos y servicios de su entorno social.

• Transversalidad– relativa a la concepción de la discapacidad como un aspecto en íntima relación con todas las facetas del contexto que se desenvuelve.

• Diseño para todos– referido a que las políticas se conciban de tal manera que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de usuarios.

• Respeto a la diversidad– consistente en que las medidas a implementarse reconozcan las diferencias funcionales como fundamento de una sociedad plural.

• Eficacia horizontal– relativa a que la exigencia de respeto a las personas con discapacidad se dirija tanto a las autoridades, así como a los particulares.

• El modelo señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Así, las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que



aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.

- Las discapacidades tienen como punto total la existencia de factores sociales que vuelven adversas las diversidades funcionales que posee una persona, y que limitan el acceso potencial a los mismos fines del resto de las personas. Eso implica que la dificultad para participar de manera plena en la sociedad tiene como nota distintiva, la existencia de una inadecuada construcción del entorno social, mismo que impide la consecución de los propios planes de vida en igualdad de oportunidades.

- De esta manera, el concepto de discapacidad que asume la Convención en la materia no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad, pues no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce.

- La discapacidad no sólo es la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, sino que resulta de la interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que impide la inclusión plena y efectiva de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas.

- Por ende, resulta válido afirmar que en el modelo social y de derechos el punto de partida es la dignidad de la persona con discapacidad, lo cual conlleva el deber de tratarla como a cualquier otra persona. De ahí que todo ordenamiento jurídico debe reconocer siempre y en todo momento que toda persona es sujeto de derecho y tiene personalidad jurídica.

- El reconocimiento de la capacidad jurídica es una de las notas fundamentales, aspecto que implica que una persona es titular de derechos y obligaciones y sujetos de relaciones jurídicas. Por tanto, la persona con discapacidades es un sujeto de derecho.

- La Comisión accionante divide el argumento por el que sustenta la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en dos subapartados:



Derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley

- El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma expresa, prohíbe toda discriminación, entre otras cuestiones, por discapacidades. De esta manera, la propia Constitución protege a las personas con discapacidad.

- Por otro lado, el treinta de mayo de dos mil once, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, misma que tiene como finalidad expresa establecer las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

- Señala que los principios de igualdad y no discriminación se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales, destaca que México forma parte de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la diversa Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- De este último instrumento internacional recalca el artículo 12 que consigna a los Estados a reconocer, en igualdad de condiciones con los demás, que las personas con discapacidad cuenten con personalidad y capacidad jurídicas, así como a acceder a mecanismos de apoyo para poder ejercitar éstas en los distintos ámbitos de la vida, privilegiando su independencia y autonomía.

- En relación, el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad sostiene que el derecho a la capacidad jurídica es un derecho mínimo, es decir, es necesario para el disfrute de casi todos los demás derechos contemplados en la Convención, incluido el derecho a la igualdad y la no discriminación.

- De manera particular, indica que el párrafo 5 del citado artículo 12 dispone que los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para "garantizar el derecho de las personas con discapacidad, **en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes**, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a



préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria".

- En ese sentido, el derecho a heredar bienes puede ser entendido desde la posibilidad de ser nombrado heredero/a y desde otra perspectiva en que la persona con discapacidad puede manifestar su voluntad respecto del destino de sus bienes, una vez ocurrida su muerte.

- Por tanto, la interpretación no debe ser limitada en el sentido que las personas con discapacidad únicamente pueden ser nombradas herederas, sino que la **interpretación** más favorable de ese texto permite válidamente afirmar que el sector poblacional en comento debe tener garantizado el derecho a otorgar en testamento sus bienes y que, para ello, los Estados se encuentra obligados a tomar las medidas legislativas, administrativas y judiciales encaminadas al cumplimiento de dicho fin.

Garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad

- El reconocimiento del derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad encuentra su fundamento en el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual establece que *"los Estados Partes adoptaran las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones"*.

- A fin de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad se asignan diversas obligaciones a los Estados para que adopten las medidas pertinentes, entre otras, aquellas destinadas a:

- Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de los servicios abiertos al público.

- Asegurar que las entidades privadas que proporcionan servicios abiertos al público tengan en cuenta todos los aspectos de accesibilidad para las personas con discapacidad.



- Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad.

- Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público.

- Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información.

- Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet.

- Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, para el cumplimiento de sus objetivos dispone que los Estados deberán comprometerse a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole para dicho fin.

- Por tanto, se hace patente que el derecho a la accesibilidad comprende la facilitación de todos los bienes y servicios públicos o de uso público, empleando toda clase de sistemas y formas de hacer posible que la persona con discapacidad no encuentre barreras en ese rubro.

- Así, tal como lo señala la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la obligación por parte de los Estados de asegurar la accesibilidad no debe confundirse con la diversa de garantizar el acceso a un apoyo.

- Al respecto, la accesibilidad es la obligación relacionada con el entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, mientras que el apoyo es una obligación vinculada a las personas; sin embargo, ambas son obligaciones complementarias para asegurar que las personas con discapacidad puedan llevar una vida independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.



- Hablar de accesibilidad implica que el Estado tiene la obligación general y abstracta de garantizar indiscriminadamente a todas las personas con discapacidad el acceso a los servicios públicos y así incidir en que los particulares que ofrecen servicios al público, garanticen igualmente la accesibilidad para la comunidad diversa de personas con discapacidad.

- Así, conforme a las obligaciones de accesibilidad, particularmente en las materias de servicios públicos –como la actividad notarial– los Estados deben modificar la forma en que las personas con discapacidad se comunican o interactúan con la persona de la notaría al momento de expedir su testamento.

Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas

- La Comisión accionante concluye que los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "*y oír*", "*así como hablar con él*", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "*de viva voz*" y VI, inciso c), en la porción normativa: "*así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código*", del Código Civil para el Distrito Federal, carecen de justificación constitucional para dar un trato diferenciado a las personas con algún tipo de discapacidad, al impedirles que otorguen testamentos haciendo uso de medios electrónicos.

- Lo anterior es así, pues aunque las normas impugnadas representan un esquema innovador que hace uso de los beneficios de la tecnología para regular el acto jurídico del testamento y, con ello, se permite a las personas manifestar su voluntad en relación con el destino de sus bienes una vez ocurrida su muerte; en forma particular advierte que las disposiciones impugnadas transgreden los derechos de las personas con discapacidad, pues se excluye de esta nueva modalidad de otorgar testamento a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje.

- Lo anterior, pues la norma exige que el **notario pueda oír y hablar con el testador**, aunado a que éste no debe encontrarse en alguno de los supuestos contemplados en los numerales 1515, 1516 y 1517 del Código Civil vigente en la Ciudad de México (los cuales refieren a la forma en que las personas *mudas*



o sordomudas, enteramente sordas o ciegas, expresaran su voluntad ante el notario).

- En ese sentido, de la simple lectura sistemática de las normas se advierte que las personas con estas condiciones físicas **no pueden acceder a la modalidad de testamento público abierto suscrito por medios digitales**, lo que les exige necesariamente acudir a la oficina del notario para estar en posibilidad de otorgar testamento, incluso si se encuentra en algún supuesto de suma urgencia como peligro inminente de muerte, enfermedad grave o contagiosa, lesiones que pongan en riesgo la vida.

- En esa tesitura, lejos de considerar las obligaciones del Estado en la materia, las autoridades legislativa y ejecutiva de la Ciudad de México optaron por excluir de esta nueva modalidad para testar a quienes viven con las discapacidades referidas.

- La exclusión implícita en el primer párrafo del artículo 1520 bis impugnado establece que el testamento público abierto también podrá realizarse por medios electrónicos, siempre y cuando el testador cuente con la posibilidad de comunicarse con el notario, a través de un dispositivo electrónico y **el notario pueda ver y oír al testador, así como hablar con él de manera directa**, simultánea y en tiempo real durante todo el acto del otorgamiento.

- De forma similar el artículo 1520 ter, fracción III, en su porción normativa "**de viva voz**" exige que la voluntad del testador sea expresada al notario de forma oral por él mismo.

- Conforme a ello, es evidente que los preceptos señalados se erigen como una condición *sine qua non* para el otorgamiento del testamento, pues el notario requiere escuchar al otorgante. Sin embargo, tales reglas pasan por alto que existen personas que no pueden hablar por tener alguna discapacidad sensorial o de la comunicación, por lo que quien se encuentre en esta situación no podrá testar, pues no podrá expresar su voluntad en forma oral directamente.

- Por otra parte, la restricción se patentiza y se evidencia con otras partes de los numerales referidos 1520 bis y ter, que señalan que cuando el testador



se encuentre en alguno de los supuestos a que se refieren los artículos 1515, 1516 y 1517 **no podrá llevarse a cabo esta modalidad del testamento público abierto.**

- En esa tesitura, es dable afirmar que el sistema normativo excluye a las personas con discapacidad auditiva, de lenguaje y visual de otorgar su testamento público abierto por medios electrónicos, por lo que es innegable que la construcción normativa que regula esta modalidad vulnera los derechos a la igualdad y a la accesibilidad de ese segmento poblacional.

- Atento a lo anterior, las medidas relacionadas con la discapacidad, incluso aquellas de índole legislativa, deben buscar la igualdad, entendida ésta como un estado en el que las personas tengan la capacidad real de alcanzar un bienestar social, ello a través de valores instrumentales, no sólo referidos a posturas de no discriminación en sentido estricto, sino también a la implementación de determinadas acciones.

- En tal sentido, las personas con discapacidad auditiva y de lenguaje, por ejemplo, al otorgar su testamento por medios digitales, deben tener toda posibilidad de otorgarlo, desde el diseño normativo al acto de aplicación, al permitirles encontrarse asistidas de un intérprete de Lenguaje de Señas Mexicano y, de igual modo, que el notario cuente con uno diverso que permita y facilite la comunicación entre ambos.

- Asimismo, para acceder a esta nueva modalidad de testamento, quienes viven con discapacidad visual pueden suscribir este acto jurídico estando asistidos por familiares o testigos que los apoyen al momento de iniciar la comunicación con el notario. Ello para el caso que la plataforma digital no les permita ingresar de manera autónoma.

- La accionante estima relevante mencionar que los supuestos para que se actualice esta modalidad para otorgar testamento se encuentra limitado a que el testador se encuentre en peligro inminente de muerte, sufra al momento una enfermedad grave o contagiosa, haya sufrido lesiones que pongan en riesgo la vida o se encuentre en un lugar al que, por una situación excepcional, no se pueda acceder en persona.



- En ese sentido, es probable que la situación física del testador dificulte la presencia de una persona que lo asista o de algún interprete, por ejemplo, en los casos de enfermedades contagiosas, sin embargo, considerando que la norma privilegia el uso de las tecnologías de la información y comunicación, tal circunstancia permite que varias personas estén conectadas en forma simultánea, incluso desde diferentes lugares.

- Por tanto, aun y cuando la presencia física de testigos fuere poco viable por la condición en que se encuentre el testador, cuya voluntad sea acceder a la modalidad digital, ello no es óbice para que, haciendo uso de la tecnología pueda estar asistido de testigos, intérpretes o intermediarios vía remota y así estar en condiciones de otorgar su testamento público abierto.

- No obstante, la promovente estima que las disposiciones reclamadas no responden a la exigencia de accesibilidad de personas con discapacidad, pues aborda distinciones injustificadas que redundan, reproducen y perpetúan la segregación de ese segmento e institucionalizan la discriminación en su perjuicio, de manera que resultan inconstitucionales e inconvencionales.

4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **135/2021**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de diez de septiembre siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la Ciudad de México para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al Congreso Local para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada de la Gaceta Oficial en la que conste su publicación.

6. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.



7. Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México. Mediante escrito depositado el trece de octubre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Héctor Díaz Polanco, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expuso lo siguiente:

- Lo expuesto por la promovente es infundado, ya que la norma impugnada debe ser analizada en su contexto, analizando la institución jurídica que pretende regular en su totalidad, es decir "el testamento", el cual es un acto personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona dispone de sus bienes y derechos para después de su muerte.

- El derecho para dictar un testamento por parte de las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje, está plenamente garantizado, ya que, pueden dictar su testamento ante notario o por medio del ámbito de su actuación digital con fundamento en la Ley del Notariado para la Ciudad de México. El notario, en el ámbito de su actuación, redactará las cláusulas del testamento, sujetándose estrictamente a la voluntad del testador y las leerá en voz alta para que éste manifieste su conformidad o, en su caso, también podrá reenviar el archivo electrónico al testado a efecto de que sea leído por él mismo, cualquiera de estas dos circunstancias se hará constar en el testamento. Una vez que el testador estuviese conforme, lo hará saber al notario y procederá a firmar el testamento, haciendo uso de su Firma Electrónica Avanzada.

- La reforma planteada busca ampliar la posibilidad de las personas para otorgar su testamento en circunstancias de gravedad, urgencia o situaciones en las que la presencia de un notario resulte difícil, sin embargo, se debe premiar la certeza y seguridad jurídica para la persona testadora, así como la fe pública del notario. Esto es, aun tratándose de actos celebrados en tiempo real a través de medios electrónicos, el notario o notaria deberán constatar que la persona testadora se encuentra en condiciones idóneas para la celebración del acto protocolario, es decir, deberá cubrir los requisitos de ley para considerarlo en aptitud y sin coacción alguna.



- Ahora bien, si se trata de una situación de gravedad o urgencia es riesgosa la presencia de dos testigos. Siendo el caso de una persona con discapacidad auditiva, visual, o de habla, se está en presencia de requisitos aún más específicos para validar su voluntad, ya que en muchos casos se requiere de al menos un intérprete, una persona de confianza que puede fungir como testigo y del tiempo suficiente para que el notario verifique que no existe coacción o vicio respecto a la voluntad expresada en el testamento.

- El artículo 1520 bis, regula la posibilidad de dictar un testamento público abierto empleando medios electrónicos en circunstancias excepcionales –ante peligro inminente de muerte, que la persona sufra una enfermedad grave o contagiosa, que haya sufrido lesiones que pongan en riesgo su vida o que se encuentre en algún lugar al que no se pueda acceder en persona– pues la regla general es que el testamento público abierto se dicte acudiendo personalmente ante el notario o mediante el empleo de la actuación digital de notario.

- Por tanto, al regularse el otorgamiento de testamento público abierto mediante el uso de medios electrónicos, se parte del alcance y límites de la utilización de los medios tecnológicos, sin que pueda excluirse para dictarse el mismo, de la expresión libre de la voluntad de testar, en consecuencia, es indispensable que el notario, mediante el uso de medios electrónicos tenga comunicación de manera directa, simultánea y en tiempo real durante todo el acto del otorgamiento.

- La exclusión de las personas que se encuentran en el supuesto de los artículos 1515, 1516 y 1517, es decir, personas con discapacidad verbal, auditiva o visual, no responde a una práctica discriminatoria, sino es consecuencia de la limitación tecnológica que no permite garantizar plenamente la expresión libre y voluntaria del testador con estas discapacidades. Incluso bajo determinadas circunstancias podría resultar una desventaja para las personas situadas en los supuestos de los preceptos referidos.

- La norma impugnada responde a una limitación tecnológica, que imposibilita conocer plenamente mediante medios electrónicos la voluntad del testador de forma clara y garantizar que el mismo se dicte de manera libre.



- No omite precisar que la Corte Europea de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, han señalado que no toda diferencia de trato es discriminatoria y que un trato igualitario no implica el otorgamiento de trato idéntico, es decir, dar un trato idéntico a personas desiguales es tan discriminatorio como tratar a personas iguales de manera diferente.

- Finalmente, el Poder Legislativo de la Ciudad de México manifiesta que acorde al escrutinio estricto de las normas impugnadas, éstas cumplen con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, priorizando la libre expresión de la voluntad de testar de las personas con discapacidad auditiva, verbal o visual, la cual no se podría garantizar si se permitiera su participación en la elaboración de testamentos públicos realizados por medios electrónicos.

- Asimismo, señala que los preceptos combatidos resultan idóneos, pues buscan garantizar y proteger la expresión libre y voluntaria de las personas con discapacidad auditiva, verbal o visual, evitando que al emplear medios electrónicos se sustituya la voluntad del testador.

- Por último, enfatiza que la medida combatida es el medio menos restrictivo posible para garantizar que lo expresado en el testamento corresponde fielmente a lo expresado por el testador/a.

8. Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México. Por escrito depositado el trece de octubre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Carlos Félix Azuela Bernal, en su carácter de director general de Servicios de la Ciudad de México, compareció en representación de la jefa de Gobierno de dicha Ciudad para rendir el informe que le fue solicitado, en el cual expuso lo siguiente:

- El acto atribuible a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México se ejecutó en total apego a la legislación vigente, ya que la promulgación del decreto impugnado se efectuó para su debida publicación y observancia en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- Contrario a lo aducido por la accionante, la reforma tiende a regular de mejor manera las disposiciones testamentarias, haciéndolas más accesibles para un espectro más amplio de personas y en una mayor amplitud de circunstancias.

- La Comisión accionante no cuenta con legitimación para presentar la acción de inconstitucionalidad, toda vez que las disposiciones que trata de controvertir no violentan en modo alguno los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

- Las normas impugnadas no excluyen nocivamente a las personas con discapacidad, pues lo cierto es que las personas que pertenecen a este grupo vulnerable también tienen la capacidad de realizar un testamento público abierto, incluso, cuentan ahora con un articulado especial para tales efectos: artículos 1515, 1516 y 1517 del Código Civil para el Distrito Federal.

- De esos artículos se desprende que fue intención del legislador establecer un apartado "especial" para las personas con discapacidad, en razón de la necesidad de proteger su derecho a disponer y transmitir sus bienes en forma libre y cierta a cualquier persona; además, con ello gozan de la certidumbre que el fedatario ante el que acuden a realizar su testamento estampe de forma inequívoca la voluntad de suceder sus bienes. De ahí la importancia que el legislador antepusiera el contexto de estos preceptos sobre los medios electrónicos.

- En efecto contrario a lo expuesto por la promovente, las disposiciones impugnadas sólo buscan salvaguardar el derecho de sucesión de las personas con discapacidad, toda vez que, como se puede advertir, disponen que aquellas personas con discapacidad visual, auditiva o de lenguaje, deberán contar con una o dos personas que fungirán como testigos del acto, para que el notario redacte por escrito las cláusulas del testamento sujetándose estrictamente a la voluntad del testador y una vez leído y aprobado el testamento por el testador, éste firmará la escritura respectiva.



- Si bien es cierto que el artículo 1520 bis señala que en el caso de que el testador se encuentre en alguno de los supuestos de discapacidad no podrá llevarse a cabo la modalidad de testamento público por medios electrónicos, también lo es que la intención del legislativo no era excluir al mencionado grupo vulnerable del uso de las nuevas tecnologías, sino salvaguardar su derecho a disponer y transmitir sus bienes de forma libre.

- Es claro que con el uso de medios electrónicos, tratándose de personas con discapacidad, no se podría tener la certeza del derecho de sucesión, pues su libertad para testar puede verse afectada como consecuencia de su condición física, lo que puede hacerlo más vulnerable y, de alguna manera, condicionar su libertad al momento de tomar decisiones testamentarias.

- De ahí la importancia que dichas personas comparezcan ante el Fedatario, pues con ello tienen la certidumbre de que éste redactará el testamento sujetándose estrictamente a su voluntad, hecho que se ve robustecido con la presencia de sus testigos.

9. Pedimento del fiscal general de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.

10. Alegatos. Por escritos recibidos el cuatro, cinco y ocho de noviembre de dos mil veintiuno, el director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, la delegada del Congreso de la Ciudad de México y la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, formularon sus alegatos en el presente asunto.

11. Cierre de la instrucción. Mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción en este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de



lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea una posible contradicción entre el Código Civil para el Distrito Federal y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. Del examen integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advierte que la Comisión promovente reclama los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "*y oír*", "*así como hablar con él*", y último párrafo; y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "*de viva voz*" y VI, inciso c), en la porción normativa: "*así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código*", del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), adicionados mediante decreto publicado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 1520 bis. El testamento público abierto también podrá realizarse por medios electrónicos, siempre que el testador cuente con la posibilidad de comunicarse con el notario a través de un dispositivo electrónico y el notario pueda ver **y oír** al testador, **así como hablar con él** de manera directa, simultánea y en tiempo real durante todo el acto del otorgamiento. Lo anterior se actualizará cuando el testador se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

"I. Ante peligro inminente de muerte;

"II. Sufra al momento una enfermedad grave o contagiosa;

"III. Haya sufrido lesiones que pongan en riesgo su vida; o

"IV. Se encuentre en un lugar al que, por una situación excepcional, no se pueda acceder en persona.

"En caso de que el testador se encuentre en alguno de los supuestos a que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517, no podrá llevarse a cabo esta modalidad del testamento público abierto."



"**Artículo 1520 ter.** Para el otorgamiento del testamento público abierto descrito en el artículo 1520 bis se observará lo siguiente:

"I. Si las circunstancias lo permiten, el testador podrá haber hecho con anterioridad, del conocimiento del notario el contenido de su voluntad por cualquier medio.

"II. La asistencia de dos testigos que, a solicitud del testador o del notario, estén físicamente junto al testador y a la vista del notario;

"III. La voluntad del testador debe expresarse al notario **de viva voz**, de modo claro y terminante o, en caso de la fracción I, con la misma claridad y definitividad le ratificará lo que le hubiera hecho saber previamente. Asimismo, manifestará que se localiza en la Ciudad de México y que se encuentra libre de coacción.

"IV. El notario deberá grabar en cualquier dispositivo electrónico, de manera nítida e ininterrumpidamente esta manifestación. El acto constará en audio y video desde el inicio de la lectura del testamento hasta la manifestación del testador señalando su absoluta conformidad respecto a las disposiciones establecidas y las explicaciones que hubiese solicitado el otorgante con relación al contenido y efectos legales de las mismas. La lectura del testamento podrá realizarse por el testador, el notario o, en su caso, alguno de los testigos presentes.

"V. El notario dejará constancia en el instrumento de los hechos relevantes que a su juicio motivaron que el testamento se otorgará en las circunstancias expuestas, así como del entorno observado por él en todo el tiempo en que el acto tuvo lugar.

"VI. En el instrumento respectivo el notario deberá certificar lo siguiente:

"a) En su concepto y, en su caso, en el de los testigos el testador tiene plenitud de juicio para el otorgamiento y el medio por el cual se cercioró de su identidad;



"b) Que procuró, por todos los medios razonables a su alcance, cerciorarse que nadie coaccionó al testador, así como que el propio testador le manifestó estar libre de coacción durante todo el acto; y,

"c) Cuál de los supuestos considerados en el artículo 1520 bis fue el que se actualizó para el caso concreto, **así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código.**

"VII. En la redacción y asiento del instrumento correspondiente, el notario observará las disposiciones a que se refiere el presente capítulo, en los términos del artículo 1519. Las formalidades se practicarán en acto continuo que comenzará con la lectura del testamento, pero sin necesidad de que el testador y, en su caso, los testigos firmen. El notario lo autorizará con su firma y sello.

"VIII. El notario resguardará en el apéndice del instrumento, a través de cualquier medio digital inalterable, el archivo que contenga la grabación del audio y video a que se refiere la fracción IV de este artículo, que servirá como complemento de la fe documental de dicho acto.

"En caso de que el testamento que se regula en este artículo fuera declarado nulo por falsedad de las manifestaciones realizadas por el testador, por alguno de los testigos o por vicios de la voluntad, el notario ante quien se hubiese otorgado no tendrá responsabilidad alguna; siempre que haya cumplido con las formalidades descritas en el presente artículo."

III. OPORTUNIDAD

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

15. En el caso la acción de inconstitucionalidad es **oportuna.**



16. Lo anterior, ya que el decreto por el que, entre otras cosas, se adicionaron los artículos 1520 bis y 1520 ter del Código Civil para el Distrito Federal fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el miércoles cuatro de agosto de dos mil veintiuno.

17. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del jueves cinco de agosto de dos mil veintiuno al viernes tres de septiembre del mismo año**, como se muestra en el siguiente calendario:

Agosto 2021							Septiembre 2021						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4
8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11
15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18
22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25
29	30	31					26	27	28	29	30		

18. En consecuencia, si la demanda promovida se recibió el **viernes tres de septiembre de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que **la acción es oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

19. La acción fue promovida por parte legitimada.

20. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

21. Esta acción de inconstitucionalidad se promovió contra el decreto por el que se adicionaron diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal, por considerarlos violatorios del derecho de las personas con discapacidad, por



tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para presentarla.

22. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y 18 de su reglamento interno,² otorgan a la persona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

23. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

24. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México sostiene la falta de legitimación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover

¹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

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

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

² **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

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



el presente medio de control constitucional, en virtud que en la reforma impugnada no se actualiza alguna vulneración a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es Parte.

26. Este argumento debe **desestimarse**, pues su estudio involucra el fondo del asunto de la presente acción de inconstitucional, el cual se centrará en analizar si las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad y no discriminación, a partir de lo expuesto por la Comisión accionante en la demanda inicial.

27. Al respecto, resulta oportuno citar la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³

28. Por otra parte, aunque no lo manifiesta como causal de improcedencia, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México señala que el acto atribuible a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México se ejecutó en total apego a los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución Federal y 32, sección C, numeral 1, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, en virtud que la promulgación del decreto impugnado se efectuó para su debida publicación y observancia.

29. Al respecto, dicho argumento se **desestima** toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁴

³ Tesis P./J. 36/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2004, Tomo XIX, página 865, registro digital: 181395.

⁴ Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital: 164865.



30. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

31. De conformidad con el artículo 71⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno, en suplencia de los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial, considera necesario estudiar si el decreto por el cual se adicionaron los artículos 1520 bis y 1520 ter del Código Civil para el Distrito Federal, llevó a cabo una consulta previa en materia de personas con discapacidad.

32. Atento a ello, el estudio se debe dividir en dos apartados, el primero relacionado con los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad y, una vez hecho lo anterior, en el segundo apartado se estudiará si el decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa, y de ser el caso, se constatará si el Congreso de la Ciudad de México llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

Consulta a personas con discapacidad

33. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,⁶ así como de las diversas

⁵ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

⁶ Fallada el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos, respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 20 de junio de 2017.



68/2018,⁷ 84/2021⁸ y 80/2022),⁹ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁰ que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Parte, celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

34. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que atendiendo al criterio actual de este Pleno¹¹ y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los Poderes Legislativos.

⁷ Fallada el 27 de agosto de 2019, respecto a declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 84/2021. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Fallada el siete de junio de dos mil veintidós.

⁹ Fallada el primero de junio de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos, respecto de declarar la invalidez de diversas porciones de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.

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

¹¹ Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



35. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

36. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

37. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención –artículo 3, inciso a)–, con su derecho de igualdad ante la ley –artículo 12– y a la participación –artículos 3, inciso c), y 29–.

38. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.

39. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo**



que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

40. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹² determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esas personas.

41. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

42. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,¹³ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

¹² Fallada el 18 de febrero de 2016, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

¹³ Fallada el 27 de agosto de 2019, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



43. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.¹⁴

44. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapa-

¹⁴ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹⁵ Fallada en sesión de 21 de abril de 2020, resuelta por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



cidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *Web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las represen-



tan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

• **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

45. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

46. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

47. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional**, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.



48. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 176/2020,¹⁶ el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

49. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁷ y 18/2021,¹⁸ el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de diversas entidades.

50. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.

51. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 –reiterada, por ejemplo en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021–, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privile-

¹⁶ Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Fallada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁸ Fallada el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.



giados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, **la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo**, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.

Caso concreto

52. Precisado lo anterior, debe analizarse si en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto por el que se adicionaron los artículos 1520 bis y 1520 ter del Código Civil para el Distrito Federal, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse:

- 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y,
- 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?

53. Este Alto Tribunal considera que el decreto por el que se adicionaron los artículos 1520 bis y 1520 ter del Código Civil para el Distrito Federal, publicado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, afecta los derechos de las personas con discapacidad.

54. Ello, pues las normas que regulan el otorgamiento de testamento público abierto mediante el uso de medios electrónicos excluyen a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje, de la posibilidad de acceder a esta modalidad para testar.

55. Dichos preceptos son del contenido siguiente:



"Artículo 1520 bis. El testamento público abierto también podrá realizarse por medios electrónicos, siempre que el testador cuente con la posibilidad de comunicarse con el notario a través de un dispositivo electrónico y el notario pueda ver y oír al testador, así como hablar con él de manera directa, simultánea y en tiempo real durante todo el acto del otorgamiento. Lo anterior se actualizará cuando el testador se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

"I. Ante peligro inminente de muerte;

"II. Sufra al momento una enfermedad grave o contagiosa;

"III. Haya sufrido lesiones que pongan en riesgo su vida; o

"IV. Se encuentre en un lugar al que, por una situación excepcional, no se pueda acceder en persona.

"En caso de que el testador se encuentre en alguno de los supuestos a que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517, no podrá llevarse a cabo esta modalidad del testamento público abierto."

(ADICIONADO G.O. 04 DE AGOSTO DE 2021)

"Artículo 1520 ter. Para el otorgamiento del testamento público abierto descrito en el artículo 1520 bis se observará lo siguiente:

"I. Si las circunstancias lo permiten, el testador podrá haber hecho con anterioridad, del conocimiento del notario el contenido de su voluntad por cualquier medio.

"II. La asistencia de dos testigos que, a solicitud del testador o del notario, estén físicamente junto al testador y a la vista del notario.

"III. La voluntad del testador debe expresarse al notario de viva voz, de modo claro y terminante o, en caso de la fracción I, con la misma claridad y definitividad le ratificará lo que le hubiera hecho saber previamente. Asimismo, manifestará que se localiza en la Ciudad de México y que se encuentra libre de coacción.



"IV. El notario deberá grabar en cualquier dispositivo electrónico, de manera nítida e ininterrumpidamente esta manifestación. El acto constará en audio y video desde el inicio de la lectura del testamento hasta la manifestación del testador señalando su absoluta conformidad respecto a las disposiciones establecidas y las explicaciones que hubiese solicitado el otorgante con relación al contenido y efectos legales de las mismas. La lectura del testamento podrá realizarse por el testador, el notario o, en su caso, alguno de los testigos presentes.

"V. El notario dejará constancia en el instrumento de los hechos relevantes que a su juicio motivaron que el testamento se otorgará en las circunstancias expuestas, así como del entorno observado por él en todo el tiempo en que el acto tuvo lugar.

"VI. En el instrumento respectivo el notario deberá certificar lo siguiente:

"a) En su concepto y, en su caso, en el de los testigos el testador tiene plenitud de juicio para el otorgamiento y el medio por el cual se cercioró de su identidad;

"b) Que procuró, por todos los medios razonables a su alcance, cerciorarse que nadie coaccionó al testador, así como que el propio testador le manifestó estar libre de coacción durante todo el acto; y,

"c) Cuál de los supuestos considerados en el artículo 1520 bis fue el que se actualizó para el caso concreto, así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código.

"VII. En la redacción y asiento del instrumento correspondiente, el notario observará las disposiciones a que se refiere el presente capítulo, en los términos del artículo 1519. Las formalidades se practicarán en acto continuo que comenzará con la lectura del testamento, pero sin necesidad de que el testador y, en su caso, los testigos firmen. El notario lo autorizará con su firma y sello.

"VIII. El notario resguardará en el apéndice del instrumento, a través de cualquier medio digital inalterable, el archivo que contenga la grabación del



audio y video a que se refiere la fracción IV de este artículo, que servirá como complemento de la fe documental de dicho acto.

"En caso de que el testamento que se regula en este artículo fuera declarado nulo por falsedad de las manifestaciones realizadas por el testador, por alguno de los testigos o por vicios de la voluntad, el notario ante quien se hubiese otorgado no tendrá responsabilidad alguna; siempre que haya cumplido con las formalidades descritas en el presente artículo."

56. De lo transcrito encontramos que los preceptos referidos regulan el testamento público abierto realizado a través de medios electrónicos, señalando particularmente que en caso de que el testador se encuentre en alguno de los supuestos a que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517, no podrá llevarse a cabo esta modalidad del testamento público abierto.

57. Estos supuestos de los artículos 1515, 1516 o 1517 son los siguientes:

"Artículo 1515. Los que fueren mudos o sordomudos, pero que puedan leer y escribir expresaran su voluntad al notario por escrito, en presencia de dos testigos. El notario redactará por escrito las cláusulas del testamento sujetándose estrictamente a la voluntad del testador, y una vez leído y aprobado el testamento por el testador firmarán la escritura el testador, los dos testigos y el notario como lo previene el artículo 1512."

"Artículo 1516. El que fuere enteramente sordo; pero que sepa leer, deberá dar lectura a su testamento; si no supiere o no pudiese hacerlo, designará una persona que lo lea a su nombre."

"Artículo 1517. Cuando el testador sea ciego o no pueda o no sepa leer, se dará lectura al testamento dos veces: una por el notario, como está prescrito en el artículo 1512, y otra, en igual forma, por uno de los testigos u otra persona que el testador designe."

58. De esta manera es claro y evidente que los preceptos impugnados (1520 bis y 1520 ter) inciden directamente en las personas con discapacidad, al



no incluirlas como sujetos para acceder a la modalidad electrónica para realizar el testamento público abierto, en virtud que para las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje, directamente dispone otra modalidad de testamento público abierto (por escrito).

59. De manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su punto de vista sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre este sector, sin tomarlos en cuenta.

2) ¿Se llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad?

60. Ahora, una vez que se dejó claro en el anterior apartado que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de la ley impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en párrafos precedentes.

61. Al respecto, de acuerdo con las constancias que integran el expediente, este Alto Tribunal observa que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, por las consideraciones que en seguida se exponen.

62. En el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto controvertido, tuvieron lugar los siguientes hechos:

- En sesión ordinaria del Congreso de la Ciudad de México de diez de noviembre de dos mil veinte, el diputado Diego Orlando Garrido López, presentó Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y de la Ley del Notariado para la Ciudad de México.

- El dos de julio de dos mil veintiuno las Comisiones Unidad Registral, Notarial y Tenencia de la Tierra y de Administración y Procuración de Justicia, aprobaron el dictamen respecto la iniciativa con proyecto de Decreto por el que



se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y de la Ley del Notariado para la Ciudad de México.

- El siete de julio siguiente, los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, aprobaron el dictamen presentado por las Comisiones Unidas Registral, Notarial y Tenencia de la Tierra y de Administración y Procuración de Justicia por 48 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones.

- En consecuencia, se ordenó remitir a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, lo cual tuvo verificativo el cuatro de agosto siguiente.

63. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó el decreto impugnado, **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a su emisión.

64. Así, como se precisó, atendiendo al criterio adoptado al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa.

65. En consecuencia, al acreditarse la vulneración al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, este Tribunal Pleno **declara la invalidez** de los artículos 1520 bis, párrafo primero, en las porciones normativas: "*y oír*", "*así como hablar con él*", y último párrafo, y 1520 ter, fracciones III, en la porción normativa: "*de viva voz*" y VI, inciso c), en la porción normativa: "*así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código*", del Código Civil para el Distrito Federal.

VII. EFECTOS

66. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

67. En virtud de la invalidez decretada, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los **doce meses** siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

68. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta tanto el Congreso Local cumpla con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta a personas con discapacidad.

69. La declaración de invalidez no se limita a la expulsión del orden jurídico de la norma considerada inconstitucional, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso de la Ciudad de México para que, dentro del plazo de doce meses a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje.

70. Dentro del mismo plazo, previa realización de la consulta señalada deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido que la consulta deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo vulnerable involucrado.

71. En ese sentido, este Tribunal Pleno vincula al Congreso de la Ciudad de México para que dentro del plazo de **doce meses** a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia, realice las adecuaciones necesarias al Código Civil para el Distrito Federal, con la finalidad de generar normas inclu-



yentes que permitan a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje, otorgar testamento público abierto por medios electrónicos.

72. El plazo establecido, además, permite al Congreso de la Ciudad de México atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

73. Por lo expuesto y fundado, se resuelve.

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 1520 bis, párrafos primero, en sus porciones normativas "*y oír*" y "*así como hablar con él*", y último, y 1520 ter, fracciones III, en su porción normativa "*de viva voz*", y VI, inciso c), en su porción normativa "*así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código*", del Código Civil para el Distrito Federal, adicionados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

CUARTO.—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 en su *Gaceta*.



Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 1520 bis, párrafo primero, en sus porciones normativas "y oír" y "así como hablar con él" y párrafo último, y 1520 ter, fracciones III, en su porción normativa "de viva voz", y VI, inciso c), en la porción normativa "así como que el testador no se encuentra en ninguno de los casos a los que se refieren los artículos 1515, 1516 o 1517 del presente código", del Código Civil para el Distrito Federal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, 2) vincular al Congreso de la Ciudad de México a que, dentro del plazo de doce meses a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sen-



tencia, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje y 3) vincular al Congreso de la Ciudad de México a que, dentro del plazo de doce meses a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia, realice las modificaciones necesarias al Código Civil para el Distrito Federal para generar normas incluyentes, que permitan a las personas con discapacidad visual, auditiva y de lenguaje otorgar testamento público abierto por medios electrónicos. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES QUE VULNERAN DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS Y TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO ES PARTE.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

IV. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN DEL DERECHO PENAL. CONSISTE EN LA EXIGENCIA DE QUE EL DERECHO PENAL SOLAMENTE INTERVENGA EN CASOS DE ATAQUES MUY GRAVES A LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES, DEJANDO A OTRAS ÁREAS DEL DERECHO LA SANCIÓN DE PERTURBACIONES MENOS GRAVES AL ORDEN JURÍDICO.

V. DELITOS CONTRA LA IMPARTICIÓN DE LA EDUCACIÓN. LA TIPIFICACIÓN DE LA CONDUCTA ATRIBUIDA A LA PERSONA PROPIETARIA, SOCIA, DIRECTIVA, ADMINISTRADORA O APODERADA LEGAL DE UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA QUE EMITA, ENTREGUE O AUTORICE EMITIR O ENTREGAR DOCUMENTACIÓN O PUBLICIDAD SIN HACER CONSTAR, EN SU CASO, QUE DICHA INSTITUCIÓN EDUCATIVA CARECE DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DEL ESTADO, VIOLA EL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN DEL DERECHO PENAL, PUES EXISTEN OTRAS FORMAS DE CONTROL MENOS LESIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 452 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



VI. DELITOS CONTRA LA IMPARTICIÓN DE LA EDUCACIÓN. LA TIPIFICACIÓN DE LA CONDUCTA ATRIBUIDA A LA PERSONA PROPIETARIA, SOCIA, DIRECTIVA, ADMINISTRADORA O APODERADA LEGAL DE UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA QUE EMITA, ENTREGUE O AUTORICE EMITIR O ENTREGAR DOCUMENTACIÓN O PUBLICIDAD SIN HACER CONSTAR, EN SU CASO, QUE DICHA INSTITUCIÓN EDUCATIVA CARECE DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DEL ESTADO, VIOLA EL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN DEL DERECHO PENAL, PUES EL LEGISLADOR ESTATAL NO JUSTIFICÓ EL USO DEL DERECHO PENAL PARA TIPIFICARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 452 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 452 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 452 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 188/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JONATHAN SANTACRUZ MORALES.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	14



II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno .	15-16
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada .	16-18
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hacen valer alguna, ni este Tribunal Pleno la advierte de oficio.	18-19
V.	ESTUDIO DE FONDO	Es fundado el único concepto de invalidez. Para llegar a dicha conclusión se sigue la siguiente metodología: 1. Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal; y, 2. Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención.	19-56
	V.1 Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal	El principio de mínima intervención del derecho penal consiste en la exigencia de que el derecho penal solamente intervenga en casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes, dejando a otras áreas del derecho la sanción de perturbaciones menos graves al orden jurídico.	22-32
	V.2 Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención	Las conductas ilícitas descritas en el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León exceden el parámetro de regularidad constitucional relativo al principio de mínima intervención del derecho penal, pues existen otras formas de control menos lesivas.	32-56
VI.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 452 del Código Penal de Nuevo León.	57-58



	Retroactividad	La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir del veintiséis de marzo de dos mil veinte, fecha en la que entró en vigor dicho numeral.	57
	Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez	La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.	58
	Notificaciones	Deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, a los Tribunales Colegiados y Unitarios en materia penal del Cuarto Circuito, a los Juzgados de Distrito en la misma materia que ejercen su jurisdicción en esa demarcación, así como a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.	58
VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 273, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en los términos del apartado V de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, de</p>	58-59



		conformidad con el apartado VI de esta determinación.	
		CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 188/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la cual impugna el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Antecedentes de la norma impugnada. El catorce de octubre de dos mil diecinueve, diputadas y diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LXXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, propusieron una iniciativa con proyecto de decreto para adicionar el artículo 459 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, con la finalidad de tipificar el delito de "Impartición Ilícita de Educación".

2. Realizados los trámites legislativos, el veinticinco de marzo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el Decreto Número 273, por el que se adiciona al Código Penal para el Estado de Nuevo León el título vigésimo noveno denominado "Delitos contra la impartición de la Educación", cuyo capítulo único titulado "Omisión de información en documentos



y publicidad de instituciones educativas" contiene el artículo 452 que describe los delitos contra la impartición de la educación.¹

3. Presentación de la acción de inconstitucionalidad. Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la maestra María del Rosario Ibarra Piedra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Número 273, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte.

4. Artículos constitucionales y convencionales violados. En la demanda señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como el 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. Concepto de invalidez. La Comisión accionante expuso en su único concepto de invalidez los argumentos siguientes:

• **Violación al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y de mínima intervención (*ultima ratio*) del derecho penal.** El artículo

¹ "**Artículo 452.** Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas **al propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.**

"Se impondrá la misma sanción establecida en el párrafo anterior, así como inhabilitación de tres a diez años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, **al servidor público del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece, la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios; omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.**

"Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y las penas que correspondan por la comisión de otros delitos."



452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León sanciona a las personas por hechos que no deberían ser castigados por la vía penal.

- El tipo penal criminaliza la simple omisión de informar en documentos o en la publicidad que los estudios impartidos en instituciones educativas no cuentan con el reconocimiento de validez oficial de estudios (en lo sucesivo RVOE);² sin embargo, no es una conducta de tal gravedad que constituya un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, pues únicamente lo pone en un eventual riesgo sin dañarlo necesariamente, por lo que podrían utilizarse medidas menos lesivas que el derecho penal.

- El delito adicionado por el Congreso Local no está encaminado a sancionar las conductas más graves o los ataques más peligrosos al bien jurídico que se pretende salvaguardar, que en el caso concreto parece ser el derecho a la educación, aunado a que no produce un daño, al tratarse de un delito de peligro.

- El legislador local debió acudir a otras medidas legislativas menos lesivas que el derecho penal para evitar que el sujeto activo omita su deber de informar que una institución educativa que carece del reconocimiento de validez oficial de estudios no lo informó.

- La medida adoptada por el legislador de Nuevo León no es necesaria, en virtud de que la conducta descrita en el tipo penal no es en extremo grave ni produce un ataque peligroso al bien jurídico protegido, tan es así que la Ley General de Educación permite que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial.³

² Como se precisará más adelante, el RVOE es una de las figuras jurídicas que permiten a los particulares ofertar estudios del nivel medio superior en todas sus modalidades y opciones, así como estudios del nivel superior en todas sus modalidades y opciones, con excepción de la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Se trata de un reconocimiento que debe obtenerse respecto de cada plan y programa de estudio que ofrezca una institución y que puede ser otorgado por la autoridad educativa federal, las autoridades educativas de las entidades federativas y por instituciones públicas de educación superior facultadas para ello.

³ Página 19 del escrito de demanda.



- Si bien la Ley General de Educación señala que los particulares que presen servicios por los que impartan estudios sin RVOE deben mencionarlo en su documentación y publicidad, ello no implica que la omisión de hacerlo constituya un ataque gravísimo al bien tutelado. Por tanto, es viable utilizar otros medios menos lesivos para proteger al mismo, como la sanción administrativa que establece el artículo 171, fracción III, consistente en la clausura del plantel.

- La tipificación de la conducta impugnada no resulta idónea ni estrictamente necesaria, pues existen otros medios menos lesivos para salvaguardar el bien jurídico tutelado, consistente en el derecho a la educación.

- Si bien la finalidad del legislador pudiera ser legítima, al tratar de proteger el derecho a la educación o la certeza en los estudios recibidos, el derecho penal no resulta la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido.

- Por el contrario, la vía penal constituye el mecanismo más lesivo contra las personas que omiten hacer constar la falta de RVOE en la documentación o publicidad de las instituciones educativas, si se pondera que la sanción consistente en multa, prisión e inhabilitación resulta excesiva para proteger el derecho a la educación o la certeza en los estudios.

- Si la *ratio legis* consiste en proporcionar certeza a las personas de que una institución educativa cuenta o no con el RVOE correspondiente, el tipo penal impugnado resulta desproporcional para lograr el objetivo pretendido. La ausencia del registro aludido puede hacerse del conocimiento de las personas por diversos medios –inclusive verbalmente–, aun cuando no conste de manera expresa en la documentación o publicidad de la institución educativa.

- Por cuanto hace a la conducta sancionable para las personas servidoras públicas, por mayoría de razón, vulnera el principio de *ultima ratio*, toda vez que se hace depender del conocimiento de las acciones y omisiones prohibidas por el primer párrafo del artículo 452 reclamado.

- La descripción típica dirigida a las personas servidoras públicas es también inconstitucional, debido a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas



y la ley de la materia en Nuevo León prevén instrumentos de índole administrativa menos lesivos.

6. Registro y turno. Por acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de demanda y sus anexos, ordenó formar el expediente físico y electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 188/2020 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora del procedimiento.

7. Admisión. El trece de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora acordó admitir a trámite la demanda; tuvo por designadas a las personas autorizadas y a las delegadas acreditadas de la Comisión, por señalado el domicilio que indicó y por exhibidas las documentales y el disco compacto que acompañó a la demanda; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, para que rindieran su informe y les requirió señalar domicilio en la Ciudad de México; por otra parte, requirió al Poder Legislativo de Nuevo León para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y al Poder Ejecutivo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida; y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

8. Informe del Poder Ejecutivo de Nuevo León. El diez de septiembre de dos mil veinte se recibió en la Suprema Corte un escrito signado por el licenciado Homero Antonio Cantú Ochoa, en su calidad de subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, mediante el cual, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, señaló domicilio, designó delegados y rindió el informe correspondiente en los siguientes términos:

- **Certeza de la norma impugnada.** Es cierto que el veinticinco de marzo de dos mil veinte, previa promulgación respectiva por parte del gobernador, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el Decreto Número 273, mediante el cual se reformó el Código Penal para el Estado de Nuevo León.



- **Participación del Ejecutivo en el proceso legislativo.** El gobernador no presentó la iniciativa en virtud de la cual se realizó la reforma mencionada, por lo que su intervención se limitó a la promulgación del referido decreto y en la demanda no se expone cuestionamiento alguno en torno a ello.

- **Respuesta al concepto de invalidez.** Por lo anterior, no se realiza manifestación alguna en relación con los conceptos de invalidez aducidos por la actora y se estará atento a la secuela procedimental y se respetará lo que resuelva la Suprema Corte.

- **Cumplimiento del requerimiento.** Remite ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, de fecha veinticinco de marzo de dos mil veinte, en el que aparece publicada la norma impugnada.

9. Informe del Poder Legislativo de Nuevo León. El veintiuno de septiembre de dos mil veinte se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el escrito firmado por la diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, mediante el cual, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León, rindió el informe correspondiente. En él reconoció la expedición del decreto impugnado y señaló que el concepto de invalidez es inoperante por lo siguiente:

- **Cumplimiento de las formalidades del proceso legislativo.** Se cumplió con todas las formalidades del proceso legislativo, ya que, al momento de expedir la norma impugnada, no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica.

- **Objetivo de la norma impugnada.** El legislador busca proteger el bien público por encima de los intereses particulares, garantizando a la población que la inversión de dinero y tiempo en el desarrollo de sus estudios no corra el riesgo de ser defraudada por cualquier particular que se atreva a impartir educación sin la autorización correspondiente.

- Se busca que los particulares propietarios de instituciones, que impartan educación sin contar con autorización o RVOE, sean sancionados de manera ejemplar, no obstante que puedan existir sanciones administrativas. Es decir,



pretende que no burlen a la autoridad correspondiente con una sanción que pueda considerarse leve y continúen en la impunidad.

- Las personas que han resultado afectadas por este tipo de fraude manifiestan que nunca fueron informadas de dicha situación, por lo que, al recibir su título profesional o su certificado de estudios, éste carece de validez oficial, lo que los deja en total indefensión.

- **Necesidad de la medida.** La norma no es transgresora de los derechos humanos que precisa el accionante, puesto que es una medida necesaria para los fines que se persiguen.

10. Recepción del informe del Poder Ejecutivo y requerimiento al Poder Legislativo. Por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo de Nuevo León, señalado su domicilio en la Ciudad de México y acreditados a sus delegados. Por otra parte, requirió al Poder Legislativo de esa entidad para que, en el plazo de cinco días hábiles, acompañara los documentos para acreditar la personería de la diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, como presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura, así como copia certificada del acta de sesión en la que constara la discusión de las normas impugnadas y los respectivos diarios de debates.

11. El Poder Legislativo de Nuevo León dio cumplimiento a estos requerimientos mediante escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal los días veintiocho de enero y nueve de febrero de dos mil veintiuno.

12. Recepción del informe del Poder Legislativo y periodo para alegatos. Mediante acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por cumplidos los requerimientos realizados al Poder Legislativo de Nuevo León, rendido su informe, señalado su domicilio en la Ciudad de México y acreditados a sus delegados.

13. Por otra parte, con fundamento en el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria, dejó los autos a la vista de las partes para que en el plazo de cinco días hábiles formularan por escrito sus alegatos.



14. Alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El nueve de marzo de dos mil veintiuno la Comisión accionante presentó por escrito sus alegatos en los que, en esencia, señaló:

- **Respuesta a lo alegado por el Poder Legislativo.** Resulta inoperante el argumento del Congreso de Nuevo León respecto del procedimiento legislativo, pues la Comisión no planteó algún concepto de invalidez relacionado con ese tema.

- **Respuesta a lo alegado por el Poder Ejecutivo.** En relación con lo argumentado por el Poder Ejecutivo sobre que su participación se limitó a la promulgación y publicación de la norma, es inatendible el planteamiento pues el que su participación se haya apegado a lo establecido en el marco normativo aplicable, no implica que el contenido de la norma sea constitucional. Además, no se impugnaron los actos en particular sino como una unidad y la injerencia del Ejecutivo no se limita a su promulgación y publicación, sino que también tenía la posibilidad de intervenir oponiéndose al decreto mediante la formulación de observaciones.

- **Reiteración del concepto de invalidez.** Finalmente, reiteró los argumentos contenidos en el único concepto de invalidez de su demanda.

15. Opinión de la Fiscalía General de la República. Mediante escrito presentado el ocho de marzo de dos mil veintiuno, la maestra Carmen Lucía Sustaita Figueroa, directora general de Asuntos Jurídicos y el licenciado Armando Argüelles Paz y Puente, director general de Constitucionalidad, ambos de la Fiscalía General de la República, señalaron domicilio, acreditaron delegados y expusieron la opinión de dicha institución respecto del presente asunto, en la cual sostienen que el concepto de invalidez es infundado por las siguientes razones:

- **Objetivo de la norma impugnada.** La medida adoptada por el legislador local pretende salvaguardar el derecho de quienes optan por la educación impartida por particulares a no ser defraudadas por instituciones que imparten educación sin contar con la autorización oficial correspondiente y no lo hacen público en sus documentos o publicidad.



• **Persigue una finalidad legítima.** La finalidad perseguida por el tipo penal impugnado es legítima a la luz de la Constitución Política del País, en virtud de que el derecho penal es la vía idónea, necesaria y proporcional, para lograr el propósito pretendido, consistente en proteger a los ciudadanos que decidan optar por educación impartida por particulares, a efecto de que no se vean sorprendidos al final de sus estudios, por instituciones educativas que hayan omitido precisar en sus documentos o publicidad que no cuentan con RVOE.

• **No transgrede el principio de mínima intervención.** La medida no resulta excesiva para proteger el derecho a la educación, pues tiene un impacto necesario que no contraviene la *ultima ratio*.

• **Protege el derecho a la educación.** La medida legislativa analizada protege el derecho a la educación de los habitantes de Nuevo León, tanto en lo individual como en lo colectivo, en virtud de que procura que los ciudadanos que opten por la educación impartida por particulares no se vean defraudados por instituciones educativas que carezcan de RVOE. Lo que no resulta contrario al principio de mínima intervención del derecho penal, pues el derecho a la educación y a no ser defraudado son bienes jurídicos fundamentales que ameritan la protección del Estado, a través de la medida más severa que tiene a su alcance.

• **La conducta se sanciona en las vías administrativa y penal.** Los artículos 150 de la Ley General de Educación y 113 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, establecen que los particulares que presten servicios educativos sin autorización o sin RVOE, deberán mencionar esta circunstancia tanto en su publicidad como en sus documentos.

• Por otra parte, el artículo 120, fracción XII, de la referida ley estatal, establece como una infracción administrativa el incumplimiento del artículo 113. En este sentido, la ley estatal de educación sanciona la referida conducta omisiva en la vía administrativa y el ordenamiento impugnado salvaguarda, en la penal, el derecho fundamental a la educación, privilegiando con ello el bien público sobre el interés particular.



16. Al advertir que el documento referido en el párrafo anterior había sido firmado electrónicamente por medio de la firma electrónica FIEL (e.firma) de una persona diversa a quienes suscribían el documento, mediante auto de fecha veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora requirió a la Fiscalía General de la República para que remitiera a este órgano jurisdiccional, en el plazo de cinco días hábiles, el original de dicho oficio y anexos en los que constaran las firmas autógrafas de quienes lo suscribieron, o los presentaran con la firma electrónica de quien manifiesta ser representante legal de la Fiscalía.

17. En fecha doce de abril de dos mil veintiuno, la Fiscalía dio cumplimiento a la prevención, al ingresar al Buzón Judicial el documento que contiene la opinión institucional con las firmas electrónicas correspondientes a los funcionarios que la suscriben.

18. **Cierre de instrucción.** Por auto de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora acordó tener por desahogada la prevención realizada a la Fiscalía General de la República; reconocer la personalidad solamente de la directora general de Asuntos Jurídicos, mas no del director general de Constitucionalidad, al carecer éste de facultades de representación conforme a la normativa interna de la Fiscalía; tener por formulado el pedimento de la Fiscalía General de la República, designados a sus delegados y señalado su domicilio; y declaró **cerrada la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

I. COMPETENCIA

19. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País;⁴ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "ley reglamentaria");⁵ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁶ y el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁷ de trece de mayo de dos mil trece.

II. OPORTUNIDAD

20. La demanda fue presentada en forma **oportuna**. El artículo 60 de la ley reglamentaria establece en su primer párrafo que la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá presentarse en el plazo de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente en que la norma impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente. También dispone que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse a más tardar el día hábil siguiente.⁸

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

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

⁵ "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁶ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁷ "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ..."

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."

⁸ "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



21. Es necesario tomar en cuenta que, con base en lo establecido en los Acuerdos Generales 3/2020,⁹ 6/2020,¹⁰ 7/2020,¹¹ 10/2020,¹² 12/2020¹³ y 13/2020,¹⁴ los plazos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad quedaron suspendidos entre el dieciocho de marzo y el dos de agosto de dos mil veinte, debido a la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19 (SARS-Cov-2).

22. El decreto número 273 impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veinticinco de marzo de dos mil veinte, es decir, mientras se encontraban suspendidos los plazos. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad comenzó a correr a partir del tres de agosto de dos mil veinte.

23. En consecuencia, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda el tres de agosto de dos mil veinte, ésta resulta oportuna.

III. LEGITIMACIÓN

24. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte **legitimada**, a través de la funcionaria que cuenta con atribuciones para ello.

25. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ la Comisión Nacional de los

⁹ Debido al cual se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte.

¹⁰ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

¹¹ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

¹² En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del primero al treinta de junio de dos mil veinte.

¹³ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del primero al quince de julio de dos mil veinte.

¹⁴ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

¹⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...



Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que considere vulneran derechos humanos reconocidos por la Constitución Política del País y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

26. En el presente caso la norma impugnada es el artículo 452 del Código Penal de Nuevo León, que la Comisión argumenta que resulta contrario a los derechos a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y mínima intervención del derecho penal, que se desprenden de los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo que, el presente caso encuadra en el supuesto del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, el cual legitima a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

27. Por otra parte, el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos del diverso artículo 59 del mismo ordenamiento, dispone que la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.¹⁶

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

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

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

¹⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II. ..."



28. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta expresamente a quien ocupe la presidencia de dicho organismo a promover acciones de inconstitucionalidad.¹⁷

29. La demanda fue suscrita por la maestra María del Rosario Ibarra Piedra, quien se ostenta como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acredita con copia certificada de su nombramiento expedido por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, para un periodo de cinco años que concluirá el quince de noviembre de dos mil veinticuatro, el cual acompaña a la demanda. Por lo tanto, cumple con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley reglamentaria.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. Las partes no hacen valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno tampoco advierte alguna de oficio.

31. No pasa inadvertido que, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo de Nuevo León señaló que su participación en el procedimiento legislativo se limitó a la promulgación y publicación de la norma impugnada.

32. Sin embargo, dicha manifestación no es motivo suficiente para sobreseer en la presente acción respecto del Poder Ejecutivo, pues es criterio reiterado por el Tribunal Pleno que los Poderes Ejecutivos Locales se encuentran invariablemente implicados en la emisión de las leyes, al otorgarles validez y eficacia a través de su promulgación y publicación, por lo que tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo. Sirve de apoyo a lo anterior, la **jurisprudencia P./J. 38/2010**, del Tribunal Pleno, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA

¹⁷ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, ..."



PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁸

V. ESTUDIO DE FONDO

33. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León porque sanciona a personas por hechos que no deberían ser castigados por el derecho penal.

34. Expone que lo que el legislador de Nuevo León denominó "Delitos contra la impartición de la Educación" no constituye una conducta especialmente grave ni un ataque peligroso al bien jurídico que pretende proteger, en virtud de que únicamente sitúa al derecho a la educación en un eventual riesgo. Por lo tanto, considera que se trata de una medida excesiva, innecesaria y desproporcionada para perseguir tal finalidad, pues existen otros medios menos lesivos para salvaguardar el bien jurídico tutelado.

35. La Comisión accionante argumenta que dicha descripción típica no es necesaria porque la conducta que sanciona no produce un ataque peligroso al bien jurídico protegido, toda vez que la propia Ley General de Educación permite que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial. Además, señala que existen otros medios, como la sanción establecida en el artículo 171, fracción III, de ese mismo ordenamiento jurídico, para castigar en la vía administrativa a quien omita mencionar en sus documentos y publicidad que la institución educativa carece del reconocimiento de referencia.¹⁹

¹⁸ Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865. Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

¹⁹ "Artículo 170. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: ...

"XVII. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

"XVIII. Incumplir con lo dispuesto en el artículo 150;

"XIX. Impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente; ..."



36. En concepto de la accionante, los argumentos sintetizados con anterioridad permiten concluir que el artículo cuestionado contraviene el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de mínima intervención del derecho penal.

37. El texto de la norma jurídica que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 452. Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas al propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.

"Se impondrá la misma sanción establecida en el párrafo anterior, así como inhabilitación de tres a diez años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece, la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios; omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.

"Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y las penas que correspondan por la comisión de otros delitos."

38. Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que el legislador de Nuevo León incorporó al Código Penal del Estado dos tipos penales: el contemplado en el párrafo primero se encuentra dirigido a las autoridades que

"Artículo 171. Las fracciones enumeradas en el artículo anterior serán sancionadas de la siguiente manera: ...

"III. Clausura del plantel, respecto de las infracciones señaladas en las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 170 de esta Ley. ..."



forman parte de una institución educativa; el previsto en el párrafo segundo enfocado a las personas servidoras públicas del ramo educativo estatal.

39. El primer tipo penal describe que comete un delito contra la impartición de la educación la persona propietaria, socia, directiva, administradora o apoderada legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del Estado.

40. La segunda descripción típica establece que comete un delito contra la impartición de la educación la persona servidora pública del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios, omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.

41. El único concepto de invalidez resulta sustancialmente **fundado**. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, la construcción de la decisión se desarrollará de acuerdo con la siguiente metodología: **1.** Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal y **2.** Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención.

V.1 Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal

42. El **principio de mínima intervención del derecho penal o de *ultima ratio*** puede conceptualizarse como la exigencia de que el derecho penal solamente intervenga en casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes, dejando a otras áreas del derecho la sanción de perturbaciones menos graves al orden jurídico (carácter subsidiario). De toda la gama de acciones prohibidas y bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico, el derecho penal únicamente debe ocuparse de una parte, esto es, de las



acciones más graves que atenten en contra de los bienes jurídicos más importantes (carácter fragmentario).²⁰

43. Se trata de un principio que no tiene un reconocimiento expreso en la Constitución Política del País, sin embargo, como a continuación se precisa, este Tribunal Pleno ha considerado que se encuentra reconocido en forma implícita en diversos preceptos constitucionales.

44. Uno de los primeros asuntos en los que este Tribunal Pleno se pronunció respecto de dicho principio es la **acción de inconstitucionalidad 11/2013**,²¹ en la cual estableció que, siendo el derecho penal el medio más restrictivo y severo, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. Por lo que, el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.²²

45. El desarrollo jurisprudencial de este principio continuó en la **acción de inconstitucionalidad 51/2018**,²³ ocasión en la que esta Suprema Corte realizó una serie de consideraciones que es oportuno retomar para el presente caso:

- Si bien en los ordenamientos aplicables en la materia no se hace una referencia o conceptualización específica en torno a este principio, su contenido y alcance pueden derivarse y entenderse inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política del País.

²⁰ Véase: Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal. Parte General*, 8a. ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 71-72 y 79.

²¹ Resuelta el 7 de julio de 2014, por unanimidad de nueve votos de la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Silva Meza. Ausentes el Ministro Valls Hernández y la Ministra Sánchez Cordero.

²² Página 24 del engrose.

²³ Resuelta el 22 de agosto de 2019, por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mosa (ponente) y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron parcialmente en contra la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán. Estuvo ausente el señor Ministro Pardo Rebolledo.



- La facultad de castigar por la vía penal encuentra límites en una serie de garantías fundamentales que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales se encuentran los principios de legalidad, mínima intervención, culpabilidad y *non bis in idem*.

- El poder punitivo únicamente debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.

- Debe constatarse la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.

- El principio de mínima intervención implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

- Este principio también implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas.

- El derecho penal no puede emplearse para defender intereses minoritarios e innecesarios para el funcionamiento del Estado de derecho, ni es adecuado recurrir al él si es posible ofrecer una tutela suficiente con instrumentos jurídicos no penales.

- La intervención mínima responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección. Por tanto, el derecho penal ha de ser el último recurso ante la falta de otros medios menos lesivos.

- El principio en análisis se desdobra en dos subprincipios: el de *fragmentariedad*, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los



ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y el de *subsidiariedad*, conforme al cual se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado únicamente puede recurrir a este último cuando hayan fallado todos los demás controles.

- La criminalización de un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer. La decisión de sancionar con una pena es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.

- Conforme al principio de mínima intervención del derecho penal, el ejercicio de la facultad sancionatoria debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado y debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia en sociedad, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.

46. Posteriormente, este Tribunal Pleno se volvió a pronunciar respecto al **principio de mínima intervención** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 149/2017**,²⁴ en el sentido de que solamente los ataques a los bienes jurídicos que la sociedad tiene en más alta estima merecen la sanción más grave del orden jurídico nacional, por lo que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración y en atención a dicho principio, está ampliamente facultado para determinar cuáles conductas deben o no deben ser sancionadas penalmente.

47. Finalmente, el Tribunal Pleno abordó el estudio de este principio al resolver la **acción de inconstitucionalidad 111/2016**²⁵ y concluyó que es uno de

²⁴ Resuelta el 10 de octubre de 2019, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mosa y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ Resuelta el 14 de noviembre de 2019, por unanimidad de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



los límites al poder punitivo del Estado, que apunta a que el derecho penal debe ser el último instrumento al que la sociedad recurre para proteger determinados bienes jurídicos, siempre y cuando no haya otras formas de control menos lesivas. Por lo que, si se logra la misma eficacia disuasiva a través de otros medios menos gravosos, la sociedad debe inhibirse de recurrir a su instrumento más intenso.

48. La Primera Sala de esta Suprema Corte también se ha referido al **principio de mínima intervención** al resolver los **amparos en revisión 204/2016**,²⁶ **1380/2015**,²⁷ **400/2016**²⁸ y **1141/2016**,²⁹ en los cuales desarrolló las siguientes consideraciones:

- El Estado únicamente puede ejercer su poder punitivo cuando pueda justificar la necesidad de hacerlo.

- Si la intervención del Estado para mantener o proteger el orden resulta innecesaria o inútil, entonces no se encontrará legitimada, pues podría actualizarse una condición represiva en lugar de una que velara por los intereses de las personas.

- La intervención estatal en el ámbito penal implica una intromisión en la esfera de derechos de las personas, la cual únicamente encontrará justificación y razonabilidad en la medida en que sea estrictamente indispensable para lograr los objetivos de orden y bienestar social, pero sin que dicha intromisión se torne autoritaria y arbitraria.

²⁶ Resuelto el 23 de noviembre de 2016, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández (ponente).

²⁷ Resuelto el 23 de noviembre de 2016, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente); con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández.

²⁸ Resuelto el 11 de enero de 2017, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández.

²⁹ Resuelto el 17 de mayo de 2017, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández.



- El derecho penal es considerado como la última instancia del sistema democrático, puesto que tiene como finalidad la protección de los bienes jurídicos más importantes que posee todo individuo y siempre que la tutela de éstos no hubiera podido alcanzarse a través de otras materias, como la civil, laboral o administrativa. Dicho de otro modo, el Estado únicamente podrá acudir al derecho penal cuando la violación a un derecho sea reparable fácilmente y, por ende, la sanción o castigo que al efecto proceda sea la menos grave posible.

- El derecho penal reviste de un carácter subsidiario porque solamente se puede acudir a él cuando no existe otra opción o remedio menos gravoso para la protección del Estado democrático y del bienestar social.

49. La misma Primera Sala, en el **amparo directo en revisión 6056/2017**,³⁰ desarrolló las siguientes conclusiones en torno al principio referido:

- Es una manifestación o implicación del principio de proporcionalidad consagrado por el artículo 22 de la Constitución Política del País.

- La maquinaria punitiva del Estado exclusivamente puede dar marcha cuando la intensidad de la lesión a los bienes jurídicos en juego es directamente proporcional a la severidad que le caracteriza.

- Cuando el artículo 22 constitucional ordena que toda pena debe ser proporcional al delito que sanciona y al bien jurídico afectado, obliga al legislador a diseñar un sistema penal sensible a la idea de que no toda ofensa merece ser canalizada por la vía más estricta, y a salvaguardar la posibilidad de utilizar medios alternativos de solución, incluso dentro del orden penal. También lo obliga a ser sensible a la forma en que dosifica la intensidad de la intervención punitiva.

50. Aunado a lo resuelto por esta Suprema Corte, resulta relevante lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a este principio

³⁰ Resuelto el 16 de octubre de 2019, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y González Alcántara Carrancá; con voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales.



en los *Casos Ricardo Canese Vs. Paraguay, Palamara Iribarne Vs. Chile, Kimel Vs. Argentina y Usón Ramírez Vs. Venezuela* en cuanto a que:

- El derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, particularmente cuando se imponen penas privativas de libertad.³¹

- En una sociedad democrática, el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.³²

- El ejercicio del poder punitivo del Estado resulta contrario al principio de *ultima ratio*, cuando se utiliza una tipificación amplia del delito, esto es, "cuando el tipo penal en cuestión no establece claramente qué conductas implican una grave lesión a dicho derecho".³³

51. También destaca que en el voto concurrente del Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Sergio García Ramírez, emitido en el *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, observó que el sistema democrático reclama la intervención penal mínima del Estado, que lleva a la tipificación racional de conductas ilícitas, pero también requiere que determinadas conductas de suma gravedad sean invariablemente previstas en las normas punitivas, esta necesidad "aparece como natural contrapartida del principio de mínima intervención penal. Aquella y éste constituyen, precisamente, dos formas de traducir en el orden penal los requerimientos de la democracia y sostener la vigencia efectiva de este sistema".³⁴

³¹ Cfr. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 104; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 76; y *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 73.

³² *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, párr. 73 y *Caso Kimel Vs. Argentina*, párr. 76.

³³ Ídem.

³⁴ Voto particular del Juez Sergio García Ramírez en el *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 14.



52. De lo anterior, es posible afirmar que el estándar que integra el **parámetro de regularidad constitucional del principio de mínima intervención, como elemento de una sociedad democrática**, comprende las siguientes premisas:

- El legislador goza de libertad de configuración para determinar cuáles conductas deben o no ser sancionadas penalmente.

- Esta libertad encuentra límites en los principios informadores del derecho penal, entre los que se encuentra el de **mínima intervención**.

- El **principio de mínima intervención** obliga al legislador a diseñar un sistema penal sensible a la idea de que no toda ofensa merece ser canalizada por la vía más estricta, a la posibilidad de utilizar medios alternativos de solución y a la forma en que dosifica la intensidad de la intervención punitiva.

- El principio de fragmentariedad implica que, dado que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo, sólo debe utilizarse en la medida estrictamente necesaria y para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.

- Conforme al principio de subsidiariedad del derecho penal, se debe recurrir primero a otros controles existentes dentro del sistema estatal, menos gravosos y con la misma eficacia disuasiva, antes de utilizar el penal, de ahí que sólo se deba recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles.

- Se debe evaluar la gravedad de los ataques a los bienes jurídicos que pretenden sancionarse de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.

V.2 Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención

53. Con base en el parámetro de regularidad constitucional establecido en el apartado anterior, este Tribunal Pleno considera que, como lo señala la Comisión



accionante, el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal o de *ultima ratio*.

54. La norma impugnada, transcrita en el párrafo treinta y siete de la presente resolución, establece lo siguiente:

"Artículo 452. Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas al propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.

"Se impondrá la misma sanción establecida en el párrafo anterior, así como inhabilitación de tres a diez años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece, la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios; omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.

"Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y las penas que correspondan por la comisión de otros delitos."

55. Como puede observarse de la transcripción de la norma impugnada, el tipo penal contenido en el primer párrafo sanciona con pena de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas a la persona propietaria, socia, directiva, administradora o apoderada legal de una institución educativa que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del RVOE expedido por la autoridad competente del Estado.

56. Por otra parte, el segundo párrafo de la norma transcrita establece que la persona servidora pública del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece la



carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios, omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia se hará acreedora a las sanciones penales consistentes en dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas.

57. Este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada es inconstitucional debido a que vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal. Lo anterior porque el propio legislador de Nuevo León configuró una serie de medidas de carácter administrativo que persiguen el mismo fin que los tipos penales en estudio, las cuales aplicadas adecuadamente resultan igualmente eficientes y menos lesivas que su previsión por el derecho penal.

58. Para llegar a dicha conclusión es importante precisar cuál es el bien jurídico que pretenden proteger los tipos penales adicionados por el legislador de Nuevo León en el artículo impugnado. Una forma de descubrir dicho bien jurídico consiste en acudir a la denominación del capítulo o del título que le asignó el legislador al incorporar las conductas delictivas el ordenamiento sustantivo penal.

59. En el caso, mediante el decreto impugnado, se adicionó al Código Penal para el Estado de Nuevo León el Título Vigésimo Noveno denominado "Delitos contra la impartición de la Educación", lo que nos permite afirmar que el bien jurídico que pretende proteger el legislador es la impartición de la educación.

60. En la exposición de motivos de la norma impugnada, el Poder Legislativo de Nuevo León señaló que la finalidad de adicionar dicha norma consiste en sancionar a las escuelas que no hacen del conocimiento de sus usuarios que no cuentan con el RVOE, lo que implica que, en ocasiones, los estudiantes se percaten de la ausencia de dicho reconocimiento hasta que se les niega la expedición de su título o certificado, colocándolos en estado de indefensión.

61. En ese sentido, este Tribunal Pleno observa que la intención del legislador al incorporar la conducta ilícita descrita en el primer párrafo del artículo impugnado consiste en erradicar ofertas académicas engañosas o fraudulentas,



y que los aspirantes a ingresar a una escuela puedan elegir informadamente entre aquellas escuelas que cuentan con el reconocimiento de validez oficial y las que no.

62. Por otra parte, del debate legislativo se advierte que, con la adición del artículo impugnado, también se busca sancionar la omisión de actuar de las personas servidoras públicas del ramo educativo cuando no gestionen las infracciones correspondientes y cuando no hagan del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.

63. Al respecto, este Tribunal Pleno advierte que en el tipo penal establecido en el segundo párrafo de la norma impugnada el legislador de Nuevo León pretende sancionar el actuar negligente de las autoridades educativas estatales al incumplir con sus obligaciones de vigilancia o al omitir informar a las autoridades correspondientes el incumplimiento de la obligación de transparencia mencionada.³⁵

64. Una vez precisado el bien jurídico que se pretende proteger y la finalidad perseguida por el legislador de Nuevo León al implementar los mencionados tipos penales, este Tribunal Pleno considera que existen otro tipo de mecanismos menos lesivos que el derecho penal para lograr los propósitos pretendidos.

65. Se llega a dicha conclusión, en virtud de que el mismo legislador local estableció una serie de medidas de carácter administrativo y disciplinario que de ser aplicadas adecuadamente por las autoridades estatales, para vigilar y sancionar el incumplimiento por parte de las escuelas y de las autoridades educativas estatales, lograrían el propósito indicado por el legislador y tornan innecesario acudir al derecho penal.

³⁵ Así se observa en la exposición de motivos de la iniciativa de catorce de octubre de dos mil diecinueve de diversas diputadas y diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León para adicionar en el artículo 459 del Código Penal para el Estado de Nuevo León el delito de "Impartición ilícita de educación".



66. En ese sentido, encontramos diversas normas administrativas que buscan la misma finalidad que pretende el legislador de Nuevo León al adicionar al Código Penal del Estado el artículo impugnado, entre las cuales podemos enlistar las siguientes:

Ley de Educación del Estado de Nuevo León

I. El artículo 22 establece que **corresponde a la autoridad educativa estatal**, de manera concurrente con la autoridad federal, **vigilar el cumplimiento de Ley de Educación del Estado de Nuevo León** y de sus disposiciones reglamentarias.³⁶

II. El artículo 108 dispone que **la autoridad educativa estatal publicará anualmente** en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, **una relación de las instituciones a las que concedió el RVOE**, también deberá difundir a través de ese medio cuando se incluya o suprima de dicha lista alguna institución. Asimismo, impone a los particulares que impartan estudios con RVOE la obligación de mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan una leyenda que indique su calidad de incorporados.³⁷

³⁶ "Artículo 22. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refiere el artículo anterior de esta Ley, a la autoridad educativa estatal y de manera concurrente con la autoridad educativa federal, le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones: ...

"XII. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias; ..."

³⁷ "Artículo 108. La autoridad educativa estatal publicará en el mes de enero de cada año en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, una relación de las instituciones a las que haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios durante el año anterior a la publicación, así como de aquellas a las que hayan autorizado a revalidar o equiparar estudios. Asimismo, publicará oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos. **Los particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. ...**"

"Artículo 4. Los conceptos que a continuación se mencionan tendrán los alcances siguientes: ...

"VI. Incorporación: El proceso por el cual una institución educativa se integra oficialmente al sistema educativo estatal otorgándosele la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; y, ..."



III. El artículo 111 indica que ninguna institución educativa está autorizada para exhibir en su propaganda o documentación leyendas alusivas **al registro en trámite** del RVOE.³⁸

IV. El artículo 112 señala que **las autoridades que otorguen el RVOE deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos** de las instituciones a las que concedieron dicho reconocimiento **y procurarán llevar a cabo una visita de inspección**, al menos, una vez al año. Asimismo, **faculta a las autoridades educativas para formular una medida correctiva** de acuerdo con la información contenida en el acta originada con motivo de dicha visita de inspección.³⁹

V. El artículo 113 **impone a las instituciones privadas que no cuenten con el RVOE la obligación de mencionar expresamente esa circunstancia en la documentación y publicidad que expidan**, la cual deberá aceptar expresamente el educando o sus padres o tutores al ingresar a la escuela.⁴⁰

VI. El artículo 120 enlista las infracciones en las que pueden incurrir quienes prestan servicios educativos, entre las cuales interesa resaltar las siguientes:

a) Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna;

³⁸ **"Artículo 111.** Ninguna institución educativa está autorizada para exhibir en su propaganda o documentación leyendas alusivas al registro en trámite de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios."

³⁹ **"Artículo 112.** Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán de inspeccionar y vigilar los servicios educativos de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos. Las autoridades procurarán llevar a cabo una visita de inspección por lo menos una vez al año. La persona encargada de la visita deberá identificarse adecuadamente. ..."

"De la información contenida en el acta correspondiente así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares, las autoridades educativas podrán formular medidas correctivas, mismas que harán del conocimiento de los particulares. ..."

⁴⁰ **"Artículo 113. Los particulares que impartan estudios en diferentes tipos, niveles y modalidades, sin autorización o sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionar esta circunstancia en su correspondiente publicidad y documentación** la cual deberá aceptar expresamente el educando o sus padres o tutores, al ingresar a la institución educativa y deberán además registrarse en la Secretaría de Educación, sin que esta circunstancia implique derechos a su favor o la incorporación al sistema educativo estatal. ..."



b) Ostentarse como plantel incorporado sin contar con el RVOE;

c) Incumplir con la obligación de mencionar que no cuentan con RVOE en la documentación o publicidad que expidan y

d) Incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección.⁴¹

VII. El artículo 121 prevé las **sanciones que podrá imponer la autoridad** competente cuando se actualicen las infracciones enlistadas con anterioridad: **a) amonestación** por escrito; **b) multa** hasta por el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; **c) retiro del RVOE;** y, **d) clausura** de los establecimientos educativos.⁴²

VIII. Incluso, los artículos 122, 123 y 124 establecen el procedimiento, las consecuencias y el medio de impugnación para inconformarse con la resolución que imponga las sanciones mencionadas en el apartado anterior.⁴³

⁴¹ **"Artículo 120.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: ...

"VIII. Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna; ...

"XI. Ostentarse como plantel incorporado sin contar con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios;

"XII. Incumplir con lo dispuesto en el Artículo 113 de esta Ley; ...

"XX. Incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección; ..."

⁴² **"Artículo 121.** Las infracciones a la presente Ley, cometidas por particulares que presten un servicio educativo serán sancionadas por la autoridad educativa competente en la forma siguiente:

"I. Amonestación por escrito;

"II. Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"III. Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondientes.

"La imposición de la sanción establecida en esta fracción, no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa; y/o

"IV. Clausura de los establecimientos educativos."

⁴³ **"Artículo 122.** Cuando la autoridad educativa responsable de la prestación del servicio, o que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, se llevará a cabo el siguiente procedimiento: ..."

"Artículo 123. La negativa o revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate.



Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León⁴⁴

I. En el artículo 6, fracción XVIII, se atribuye a la persona titular de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León la facultad indelegable de proponer al Ejecutivo Estatal la revocación o retiro del RVOE a las instituciones educativas privadas que no observen lo previsto en la Constitución Política del País, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, reglamentos y demás acuerdos aplicables, previa audiencia que se otorgue a los infractores.⁴⁵

II. El artículo 26, fracción XVII, prevé que **corresponde a la persona titular de la Dirección Jurídica substanciar los procedimientos para la imposición de sanciones a las instituciones particulares** con RVOE en los casos y términos a que se refiere la Ley de Educación del Estado y ponerlo a consideración de la autoridad competente para que se emita la resolución respectiva.⁴⁶

El retiro de reconocimiento de validez oficial se referirá a los estudios que se impartan a partir de la fecha en que se dicte la resolución. Los realizados mientras la institución contaba con el reconocimiento mantendrán su validez oficial. ..."

"Artículo 125. En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de ésta, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación; a excepción hecha de la relativa a la imposición de multas, mismas que se rigen por las Leyes fiscales aplicables. ..."

⁴⁴ El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León invocado entró en vigor el 1 de febrero de 2022, esto es, con posterioridad a las fechas en las que se publicó la norma impugnada (25 de marzo de 2020) y se presentó la acción de inconstitucionalidad (3 de agosto de 2020). No obstante, el anterior Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León, vigente del 14 de octubre de 2004 al 31 de enero de 2022, ya establecía los mecanismos de supervisión, vigilancia y sanción establecidos en la norma actual, en los artículos 6, fracciones XVII, 15, fracciones XXII y XL, 17, fracción XVI, 47, fracciones XIV y XVI, 49, fracciones II, XV y XXII, 50, fracciones VIII y XVII, 51, fracciones III, IV, V, XVIII y XXV.

⁴⁵ **"Artículo 6.** El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables: ...

"XVII. Proponer al Titular del Ejecutivo del Estado, la revocación o retiro de la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios a las instituciones educativas privadas que no observen lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado, reglamentos y demás acuerdos aplicables, previa audiencia que se les otorgue a los infractores en los términos de las leyes de la materia; ..."

⁴⁶ **"Artículo 26.** Corresponden a la persona titular de la Dirección Jurídica las siguientes atribuciones: ...



III. El artículo 43, fracción XXXIX, señala que la persona titular de la Subsecretaría de Educación Básica cuenta con atribuciones para proponer, aplicar, vigilar y evaluar las políticas, leyes y reglamentos, en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios en planteles particulares.⁴⁷

IV. El artículo 47, fracción XX, establece que **la persona titular de la Dirección de Primera Infancia está facultada** para emitir dictámenes para recomendar que se otorgue o retire el RVOE o **para la aplicación de las sanciones correspondientes a las escuelas privadas de educación inicial y preescolar que no cumplan con los lineamientos** establecidos en la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado, reglamentos y demás disposiciones emitidas por la autoridad educativa.⁴⁸

V. El artículo 48, fracciones V, VIII y XIV, consigna que la persona titular de la Dirección de Escuelas Particulares tiene atribuciones para proponer el retiro del RVOE, con la finalidad de sancionar a los planteles privados que no cumplan con la normativa aplicable; para evaluar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de RVOE a instituciones académicas que ofrezcan educación básica y para llevar un registro de los movimientos y las modificaciones de las escuelas particulares que impartan educación básica y cuenten con dicho reconocimiento de validez oficial.⁴⁹

"XVII. Llevar a cabo la substanciación de los procedimientos para la imposición de sanciones a las instituciones particulares con Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios en los casos y términos a que se refiere la Ley de Educación del Estado y ponerlo a consideración de la autoridad competente para que se emita la resolución respectiva. ..."

⁴⁷ **Artículo 43.** Corresponden a la persona titular de la Subsecretaría de Educación Básica, las siguientes atribuciones: ...

XXXIX. Proponer, aplicar, vigilar y evaluar las políticas, leyes y reglamentos, en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudio en planteles particulares de los tipos inicial, básico y formación para el trabajo, así como en materia de certificación, revalidación y equivalencia de los mismos y regular sus relaciones."

⁴⁸ **Artículo 47.** Corresponden a la persona titular de la Dirección de Primera Infancia las siguientes atribuciones: ...

XX. Emitir dictámenes para recomendar se otorgue o se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios o para la aplicación de las sanciones correspondientes, a las instituciones privadas de educación inicial y preescolar que no cumplan con las normas y lineamientos establecidos en la Ley General de Educación y en la Ley de Educación del Estado, reglamentos y demás disposiciones emitidas por las autoridades educativas."

⁴⁹ **Artículo 48.** Corresponden a la persona titular de la Dirección de Escuelas Particulares las siguientes atribuciones: ...



VI. Los artículos 55, fracciones IV, V y XV, y 70, fracciones IV, V y XVII, respectivamente, señalan que las personas titulares de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Básica y de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de la Subsecretaría de Desarrollo Magisterial cuentan con las atribuciones siguientes:

- **Elaborar**, para su publicación, en el mes de enero de cada año, **la relación de instituciones a las que se les haya concedido el RVOE;**

- **Elaborar**, para su publicación, **la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorgue, niegue, revoque o retire el RVOE;**

- **Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con RVOE mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan una leyenda que indique su calidad de incorporados;**

- **Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos en las instituciones a cargo de particulares con RVOE para que cumplan con la normatividad aplicable.**⁵⁰

"V. Proponer a la Subsecretaría de Educación Básica la procedencia o improcedencia de la revocación de la autorización o el retiro de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios otorgados a los particulares incorporados, con la finalidad de sancionar a los planteles particulares incorporados que no cumplan con la normatividad aplicable y dejen de prestar el servicio educativo que les fue autorizado. ...

"VIII. Evaluar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de autorización y Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a planteles particulares que ofrezcan educación básica dentro del ámbito de competencia de la Subsecretaría de Educación Básica, con el objeto de que se brinde educación de calidad y garantizar que el alumnado cuente con los documentos oficiales que sustenten sus estudios. ...

"XIV. Llevar un registro de las escuelas particulares a las que la Secretaría de Educación haya otorgado autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios para impartir educación básica, que permita su identificación; así como mantener actualizado los movimientos y modificaciones a los mismos, resguardando la información y documentación."

⁵⁰ "Artículo 55. Corresponden a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Básica, las siguientes atribuciones: ...

"IV. Elaborar, para su publicación, en el mes de enero de cada año, en el órgano informativo oficial, la relación de instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, elaborar para su publicación oportuna y en cada caso, la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios.



VII. El artículo 71, fracciones III y XVI, señala que **corresponde a la persona titular de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior establecer estrategias para lograr la integración, aplicación y seguimiento del programa anual de inspección y supervisión de los particulares con RVOE**, así como proponer, aplicar, vigilar y evaluar, dentro de los planteles particulares, las políticas, leyes y reglamentos existentes tanto en materia de RVOE como de certificación, revalidación y equivalencia de los mismos.⁵¹

"V. Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. ...

"XV. Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos, en las instituciones de Educación Básica, en todas sus modalidades a cargo de particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a fin de que cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado y demás normatividad aplicable."

"Artículo 70. Corresponden a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de la Subsecretaría de Desarrollo Magisterial las siguientes atribuciones: ...

"IV. Elaborar, para su publicación, en el mes de enero de cada año, en el órgano informativo oficial, la relación de instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, elaborar para su publicación oportuna y en cada caso, la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios.

"V. Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. ...

"XVII. Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos, en las instituciones formadoras de docentes, en todas sus modalidades a cargo de particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a fin de que cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado y demás normatividad aplicable."

⁵¹ "Artículo 71. Corresponden a la persona titular de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior las siguientes atribuciones: ...

"III. Establecer estrategias para lograr la integración, aplicación y seguimiento del programa anual de inspección y supervisión, en cada uno de los niveles y modalidades de Educación Media Superior y Superior a cargo del Estado y de los particulares con autorización y reconocimiento oficial de estudios. ...

"XVI. Proponer, aplicar, vigilar y evaluar, dentro de los planteles particulares, las políticas, leyes y reglamentos existentes tanto en materia de reconocimiento de validez oficial de estudios en planteles particulares, como en materia de certificación, revalidación y equivalencia de los mismos, al igual que regular sus relaciones."



VIII. El artículo 77, fracciones IV, V y XVIII, establece que **corresponde a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Media Superior y Superior elaborar, para su publicación, la relación de instituciones a las que se les haya concedido el RVOE y la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorgue, niegue, revoque o retire el mencionado reconocimiento;** exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados; y apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos correspondientes.⁵²

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León

I. El artículo 49, fracciones I y II, prevé que **incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público** que incumpla con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, así como **cuando no denuncie los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir que puedan constituir faltas administrativas graves.**⁵³

⁵² **Artículo 77.** Corresponden a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Media Superior y Superior las siguientes atribuciones: ...

IV. Elaborar, para su publicación, en el mes de enero de cada año, en el órgano informativo oficial, la relación de instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, elaborar para su publicación oportuna y en cada caso, la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios.

V. Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. ...

XVIII. Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos, en las instituciones de Educación Media Superior y Superior, en todas sus modalidades a cargo de particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a fin de que cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado y demás normatividad aplicable."

⁵³ **Artículo 49.** Incurrirá en falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;



II. El artículo 62, contenido en el capítulo II denominado "De las **faltas administrativas graves** de los Servidores Públicos", establece que **será responsable de encubrimiento el servidor público que llegare a advertir actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas y deliberadamente realice alguna conducta para ocultarlas.**⁵⁴

III. El artículo 64, fracción II, también contenido en el capítulo relacionado con las **faltas graves**, indica que los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas **incurrirán en obstrucción de la justicia cuando no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente**, dentro del plazo de treinta días, a partir de que tengan conocimiento de una falta administrativa grave o faltas de particulares.⁵⁵

IV. El artículo 75 señala que en los casos de responsabilidades administrativas distintos a los que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la Contraloría o los Órganos Internos de Control impondrán las sanciones administrativas siguientes: **a)** amonestación pública o privada; **b)** suspensión del empleo, cargo o comisión; **c)** destitución de su empleo, cargo o comisión; y, **d)** inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.⁵⁶

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones, llegare a advertir que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 93 de la presente Ley; ..."

⁵⁴ "Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento."

⁵⁵ "Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: ..."

"II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, o faltas de particulares; ..."

⁵⁶ "Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Contraloría o los Órganos Internos de Control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

"I. Amonestación pública o privada;

"II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y



V. Por otra parte, el artículo 78 indica que las sanciones administrativas que imponga la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, derivadas de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en las siguientes: **a)** suspensión del empleo, cargo o comisión; **b)** destitución del empleo, cargo o comisión; **c)** sanción económica; y, **d)** inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.⁵⁷

67. De las normas invocadas con anterioridad se desprende un amplio catálogo de medidas de supervisión, vigilancia y sanción de carácter administrativo o disciplinario que, de ser cumplidas cabalmente por las autoridades estatales, tornan innecesario acudir a mecanismos de carácter penal para obtener el propósito pretendido por el legislador de Nuevo León.

68. Al establecer las normas relatadas, el legislador de Nuevo León reconoció que la tarea de supervisar, vigilar y sancionar las conductas descritas en los tipos penales cuestionados corresponde a las autoridades administrativas estatales, quienes deberán cumplir con sus obligaciones adecuadamente para evitar que las instituciones educativas que carecen del RVOE omitan informar dicha circunstancia en la documentación o publicidad que difundan, así como para sancionar a las personas servidoras públicas por el incumplimiento de gestionar las sanciones administrativas correspondientes.

69. En los párrafos sesenta a sesenta y tres de la presente resolución, se señala que los objetivos que persiguió el legislador al incorporar los tipos penales

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. ..."

⁵⁷ **"Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

"I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

"III. Sanción económica;

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; ..."



en cuestión consisten en erradicar ofertas académicas engañosas o fraudulentas; que los aspirantes a ingresar a una escuela puedan elegir informadamente entre aquellas escuelas que cuentan con el reconocimiento de validez oficial y las que no y sancionar el actuar negligente de las autoridades educativas estatales, al incumplir con sus obligaciones de vigilancia para gestionar las infracciones correspondientes o al omitir informar a las autoridades competentes el incumplimiento de la obligación de transparencia mencionada.

70. En contraste, del sistema normativo administrativo reseñado se advierte que el legislador de Nuevo León diseñó diversas medidas para garantizar que las instituciones educativas no publiquen o distribuyan ofertas académicas engañosas o fraudulentas y para que las personas puedan decidir informadamente si ingresan a una institución con reconocimiento oficial o a otra que no tenga esa certificación.

71. Asimismo, estableció mecanismos para asegurar que las instituciones de educación operadas por particulares cumplan con la obligación de informar que ofrecen sus servicios sin reconocimiento de validez oficial y contempló diversas medidas para sancionar el incumplimiento de dicha obligación de transparencia, como la clausura de las instituciones educativas que incurran en esa infracción, y para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de las personas servidoras públicas para gestionar las sanciones administrativas correspondientes, como la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

72. El análisis comparativo entre la finalidad que busca el legislador al adicionar el artículo impugnado y el contenido de las medidas administrativas invocadas en los párrafos anteriores permite reiterar que existe un amplio abanico de normas que persiguen el mismo fin que el tipo penal impugnado, pero menos lesivas e igual de eficientes, las cuales deben ser aplicadas adecuadamente por las autoridades estatales para garantizar que las escuelas cumplan con su obligación de mencionar en la información o publicidad que distribuyan que no cuentan con el RVOE y que las personas servidoras públicas cumplan con sus obligaciones de vigilancia y sanción de faltas administrativas.



73. En efecto, las conductas ilícitas descritas en el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León exceden el parámetro de regularidad constitucional relativo al principio de mínima intervención del derecho penal, pues si bien el legislador local goza de libertad de configuración para determinar cuáles conductas deben sancionarse penalmente, esta libertad se encuentra limitada por el principio de subsidiariedad, que permite acudir primero a otros controles jurídicos existentes en el mismo sistema estatal que sean menos gravosos y que funcionan con la misma eficacia disuasiva antes de utilizar el derecho penal.

74. Asimismo, desde la perspectiva del principio de fragmentariedad, las conductas tipificadas en la norma impugnada tampoco encuentran cabida en el derecho penal, pues el legislador de Nuevo León no expuso las razones por las cuales consideró que las mencionadas medidas administrativas son insuficientes para sancionar las conductas descritas en los tipos penales impugnados.

75. Al respecto, de las normas administrativas invocadas se advierte que las autoridades administrativas tienen diversos mecanismos a su alcance para obtener los fines que persigue el legislador. Lo anterior implica que, antes de acudir al derecho penal, dichas autoridades deben agotar todos los medios a su alcance para evitar que las escuelas omitan informar que carecen de RVOE y para que las personas servidoras públicas gestionen las sanciones administrativas correspondientes.

76. Para ello, como se advierte del artículo 121 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León y de los numerales 75 y 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, las autoridades estatales cuentan con un cúmulo amplio de facultades para imponer las siguientes sanciones:

- a) Amonestación por escrito;
- b) Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- c) Retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios;



d) Clausura de los establecimientos educativos;

e) Amonestación pública o privada;

f) Suspensión del empleo, cargo o comisión;

g) Destitución de su empleo, cargo o comisión;

h) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

77. Las normas administrativas invocadas permiten operar a las escuelas que no cuentan con el RVOE siempre que informen a los usuarios que carecen de ese reconocimiento. Si no cumplen con dicha obligación, las autoridades administrativas podrán imponer medidas preventivas como la amonestación y la multa, para obligarlas a que cumplan con los lineamientos que ahora pretende sancionar el artículo impugnado.

78. Además, en caso de que las escuelas sean renuentes en informar que carecen de RVOE en su documentación y en su publicidad, la autoridad administrativa está facultada para sancionar a los socios, directivos, administradores o apoderados legales, entre otras medidas, con la clausura de la institución educativa; y a los funcionarios que incumplan con su deber de gestionar y promover las sanciones administrativas correspondientes, hasta con la destitución de su empleo, cargo o comisión.

79. Cuando las autoridades administrativas han agotado los medios coercitivos enlistados con anterioridad para lograr los fines que persigue el legislador de Nuevo León, entonces entra el poder punitivo del Estado, a través del derecho penal, para sancionar como delitos las conductas que no fue posible controlar por otros medios menos restrictivos de derechos humanos.

80. En esa línea argumentativa, este Tribunal Pleno considera que para que el legislador acudiera al derecho penal para sancionar las conductas contenidas en el artículo impugnado no bastaba con argumentar cuestiones utilitarias, sino



que el legislador tenía la obligación de argumentar por qué las medidas administrativas mencionadas son insuficientes, esto es, si las autoridades administrativas no están cumpliendo adecuadamente con sus funciones o que, aun cumpliendo cabalmente con ellas, sean insuficientes para lograr los objetivos pretendidos.

81. Por lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las razones que aportó el legislador de Nuevo León para tipificar los delitos contra la impartición de la educación no justifican el uso del derecho penal, esto es, que la norma por sí misma, sin encontrar la justificación necesaria ni la finalidad real de prohibición, podría ser sobreinclusiva, pues la criminalización de conductas únicamente puede ser justificada cuando los objetivos estatales que se pretenden conseguir con el tipo penal no pueden obtenerse de otro modo.

82. En este punto resulta trascendente señalar que el uso del derecho penal para sancionar conductas menos graves o que no vulneran en alto grado un bien jurídico resulta extremadamente gravoso en una dimensión expansiva de la sentencia de condena, pues con independencia de la imposición de una pena privativa de libertad, produce que la persona condenada se vea expuesta a la restricción de sus derechos humanos e, incluso, a la estigmatización. Por ello, la sanción de orden penal es la más severa y difícil de justificar.

83. Relatado lo anterior, encontramos que, al existir mecanismos menos lesivos que el derecho penal para lograr los mismos objetivos que pretende el legislador, resulta innecesario acudir al tipo penal para sancionar conductas delictivas, pues éste sólo puede ser utilizado por el Estado como el último recurso para proteger bienes jurídicos cuando otros órdenes jurídicos han resultado insuficientes.

84. Es relevante señalar que la impartición de la educación a través de instituciones particulares que no cuentan con el reconocimiento de validez oficial de estudios no puede considerarse una conducta delictiva si la propia Constitución Política del País, en su artículo 3o., fracción VI, establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades en los



términos que establezca la ley y que el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.⁵⁸

85. Aunado a lo anterior, en uso de su libertad de configuración, el legislador local estableció en el artículo 106 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que los particulares podrán impartir educación en cualquiera de sus tipos y modalidades y que pueden impartir estudios de nivel medio superior y nivel superior con o sin reconocimiento de validez oficial.⁵⁹

86. Además, el legislador de Nuevo León estableció en el artículo 113 de la Ley de Educación del Estado que los particulares que impartan estudios sin autorización o sin RVOE deberán mencionar esta circunstancia en su publicidad y documentación, lo que permite concluir que impartir cursos sin el mencionado reconocimiento no implica por sí mismo la comisión de un delito.

87. En otro aspecto, este Tribunal Pleno no soslaya que el Poder Legislativo de Nuevo León, tanto en la iniciativa que dio origen a la norma impugnada como en el informe rendido en el presente asunto, argumentó que las personas

⁵⁸ **"Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado-Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares."

⁵⁹ **"Artículo 106.** Los particulares podrán impartir educación en cualquiera de sus tipos y modalidades. "Por lo que concierne a la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestros y maestras de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa de la dependencia que indique la Ley General. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

"La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos.

"La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refiere, al sistema educativo nacional."



que no tienen conocimiento de manera anticipada de que los estudios por los que están pagando no cuentan con reconocimiento de validez oficial quedan en estado de indefensión, pues cuando intentan gestionar sus títulos o certificados, éstos les son negados.

88. Dichos argumentos no impiden concluir que los tipos penales que describen los delitos contra la impartición de la educación son contrarios al principio de mínima intervención, pues reservar el proceso penal para el menor número de casos no significa en modo alguno justificar conductas ilícitas o autorizar la impunidad de éstas, dejando sin respuesta el agravio cometido.

89. En este aspecto, cabe mencionar que el principio de mínima intervención del derecho penal sólo implica reconducir la respuesta jurídica hacia una vía con el menor costo social, sin incurrir en castigos innecesarios, dejando siempre viva la posibilidad e, incluso, la necesidad de que quienes incurren en comportamientos ilícitos reciban la condena que merecen. En conclusión, se afirma que la invalidez de los delitos contra la impartición de la educación no significa la autorización en su comisión ni su impunidad.

90. Además, en el presente caso, se debe tomar en cuenta que el artículo 113 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León no sólo impone a las instituciones privadas que no cuenten con el RVOE la obligación de mencionar expresamente esa circunstancia en la documentación y publicidad que expidan, sino también que el alumno o su padre o tutor manifieste expresamente su consentimiento para ingresar a una escuela que no cuente con dicho reconocimiento. Por tanto, si la misma norma administrativa establece que debe existir un consentimiento expreso del alumno o de su padre o tutor, entonces no puede quedar indefenso cuando tiene conocimiento previo de que la institución no cuenta con dicho reconocimiento.

91. Por último, no pasa inadvertido que el tercer párrafo del artículo impugnado establece que las sanciones previstas en el mismo numeral se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que correspondan; sin embargo, al considerar que los dos primeros párrafos vulneran el principio de *ultima ratio*, este último carece de sentido por sí mismo.



92. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **se declara la invalidez** de la totalidad del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

VI. EFECTOS

93. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

94. Declaratoria de invalidez. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez del artículo 452 del Código Penal de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto 273, publicado el veinticinco de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.**

95. Retroactividad. Conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,⁶⁰ esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir del veintiséis de marzo de dos mil veinte, fecha en la que entró en vigor dicho numeral;⁶¹ esto, al tratarse de una norma en materia penal en la que rigen los principios generales y disposiciones legales aplicables.

96. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez. Según lo dispuesto en los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶⁰ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

⁶¹ De acuerdo con el contenido del artículo primero transitorio del Decreto 273, que dispone lo siguiente: "El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado".



Mexicanos, la anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

97. Notificaciones. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León con residencia en Monterrey.

VII. DECISIÓN

98. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 273, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en los términos del apartado V de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus **efectos retroactivos** al veintiséis de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil veinte, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Cuarto



Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León con residencia en Monterrey.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 2 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la acción de inconstitucionalidad 188/2020.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el veinte de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno invalidó el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Número 273, de veinticinco de marzo de dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

I. Razones de la ejecutoria

2. La sentencia determinó declarar **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, al considerar que vulnera el principio de mínima intervención.
3. En primer lugar, se estableció que el legislador de Nuevo León incorporó al Código Penal del Estado dos tipos penales: el contemplado en el párrafo primero



que se encuentra dirigido a las autoridades que forman parte de una institución educativa y el previsto en el párrafo segundo enfocado a las personas servidoras públicas del ramo educativo estatal.

4. El primer tipo penal describe que comete un delito contra la impartición de la educación la persona propietaria, socia, directiva, administradora o apoderada legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del Estado.
5. La segunda descripción típica establece que, comete un delito contra la impartición de la educación, la persona servidora pública del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios, omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.
6. Entonces, para declarar la invalidez de ambos párrafos, la sentencia expuso el parámetro de regularidad constitucional con base en diversos precedentes del Tribunal Pleno en los que ha establecido que, si bien el legislador goza de libertad configurativa para determinar cuáles conductas son las que deben ser sancionadas penalmente, esta libertad encuentra límite en el principio de mínima intervención, que señala que el derecho penal sólo debe utilizarse en la medida estrictamente necesaria y para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, por lo que primero debe recurrirse a otros controles menos gravosos y con la misma eficacia disuasiva.
7. Bajo ese parámetro de regularidad constitucional, se declaró la inconstitucionalidad del artículo impugnado, en virtud de que, para sancionar tanto las conductas atribuidas a los integrantes de la institución educativa como aquellas desarrolladas por las personas servidoras públicas del ramo educativo, existen normas administrativas menos lesivas que el derecho penal, que prevén sanciones como la amonestación, la multa, la suspensión de actividades, la inhabilitación o destitución del empleo, cargo o comisión o, incluso, la clausura de los establecimientos educativos.
8. En esta lógica, se concluyó que el precepto controvertido vulnera los principios de subsidiariedad y fragmentariedad, que dan sustento al principio de mínima



intervención en materia penal. El primero, porque es posible acudir a normas administrativas menos lesivas que el derecho penal y, el segundo, porque el legislador no expuso las razones por las cuales consideró necesario sancionar dichas conductas penalmente o por qué consideró que no son suficientes las medidas en materia administrativa, por ejemplo, si se pueden lograr los objetivos que persigue la norma impugnada a través de reglas igualmente eficaces que no impliquen el ejercicio del poder punitivo del Estado y la posible privación de la libertad. Por lo tanto, a partir de estas consideraciones se determinó la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

9. Además, se precisó que la invalidez decretada no significa autorización para cometer estas faltas y mucho menos impunidad, sino únicamente reducir la respuesta jurídica hacia una vía con menor costo social y sin incurrir en castigos innecesarios.

II. Razones de la concurrencia

10. En general coincido con el sentido de la sentencia, en cuanto invalida la norma impugnada. De tal forma que, por una parte comparto que el artículo 452, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Nuevo León contraviene el principio de mínima intervención penal porque, en efecto, existen diversas sanciones administrativas, que son igualmente efectivas para sancionar la acción de los particulares que omitan precisar en su publicidad que un centro educativo del que son propietarios, socios, directivos, administradores o apoderados carece del respectivo registro de validez oficial de estudios.
11. Ahora, si bien comparto la invalidez del párrafo segundo de la norma impugnada, llego a esa conclusión por razones diferentes. A mi juicio, dicho numeral es inválido porque el tipo penal sancionado, consiste en la omisión de los servidores públicos del ramo educativo de sancionar o denunciar la comisión de las conductas de los particulares que describe el primer párrafo, por lo tanto, al invalidarse éste, el segundo queda sin contenido.
12. Por lo anterior, si bien coincido con el sentido de la sentencia, formulo voto concurrente por las razones que he dejado expuestas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO, Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO [ARTÍCULO 22, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS TIENE LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS; 21, 23, FRACCIÓN II Y 25, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y 13, FRACCIÓN XVII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO).

V. CONTRIBUCIONES ESPECIALES. PARA DETERMINAR SI LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS INVADEN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ANALIZARSE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE PREVÉN FACULTADES EN MATERIA IMPOSITIVA (ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).



VI. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

VII. POTESTAD TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS. SI LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA CONTRIBUTIVA NO ESTÁ EXPRESAMENTE CONFERIDA A LA FEDERACIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE SE ENCUENTRA OTORGADA IMPLÍCITAMENTE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

VIII. IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.

IX. COORDINACIÓN FISCAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA PARTICIPACIÓN DEL INGRESO RECAUDADO POR EL IMPUESTO SOBRE LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO Y TABACOS LABRADOS, EL CUAL SE REPARTIRÁ ENTRE LOS MUNICIPIOS, EN FUNCIÓN A LO QUE HAYA RECAUDADO CADA UNO, NO TRANSGREDE LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN DADO QUE NO IMPLICA EL ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS ALGUNO (ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2021. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 6 DE JULIO DE 2023. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIAS: DIANA RANGEL LEÓN Y MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	Competencia.	El Pleno es competente para conocer del asunto.	7
II.	Precisión de la norma general reclamada.	El artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante la publicación del Decreto LXIV-281, el diecisiete de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de dicha la entidad federativa.	8



III.	Oportunidad.	La demanda es oportuna.	8-9
IV.	Legitimación activa.	La demanda fue presentada por parte legitimada.	9-10
V.	Legitimación pasiva.	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	10-12
VI.	Causas de improcedencia y sobreseimiento.	No se hicieron valer ni se advierten de oficio por este Tribunal Pleno.	12
VII.	Estudio.	Se propone determinar que la norma impugnada no invade la potestad tributaria de la Federación para gravar la producción y consumo de tabacos labrados y cerveza pues, a través suyo, no se ejerce la potestad tributaria del Poder Legislativo Local, es decir, no establece ningún hecho imponible, sino que se trata de una regla dirigida a entes públicos para la mera distribución de recursos.	12-18
VIII.	Decisión.	PRIMERO. —Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. —Se reconoce la validez del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-281, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión. TERCERO. — Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	18-19

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de julio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 12/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, respecto del Decreto LXIV-281, en particular, su artículo tercero en el que se adicionó el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de febrero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

2. En el apartado correspondiente a la norma cuya invalidez se demanda, señaló como tal:

El "DECRETO LXIV-281 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas, del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, de la Ley Reglamentaria para Establecimientos de Bebidas Alcohólicas, de la Ley para Regular la Apertura, Instalación y Funcionamiento de las Casas de Empeño en el Estado de Tamaulipas y de la Ley de Transporte del Estado de Tamaulipas", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 17 de diciembre de 2020.

En particular, su artículo tercero en el que se adiciona el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, incluyendo los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

3. **Antecedentes.** De acuerdo con lo expuesto por la parte actora, los antecedentes relevantes del presente asunto son los siguientes:

a. El diez de diciembre de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Tamaulipas, por conducto del secretario general de Gobierno, presentó ante el Congreso de dicha entidad federativa, la "*Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas, Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, Ley Reglamentaria para Regular*



la Apertura, Instalación y Funcionamiento de las Casas de Empeño en el Estado de Tamaulipas y la Ley de Transporte del Estado de Tamaulipas".

El proyecto proponía, entre otras cuestiones, adicionar el artículo 45 a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas.

b. La iniciativa fue turnada para su análisis a la Comisión de Finanzas, Planeación, Presupuesto y Deuda Pública, la cual elaboró el dictamen y el proyecto de decreto que posteriormente se aprobó por el Congreso del Estado de Tamaulipas, en sesión ordinaria de quince de diciembre de dos mil veinte.

c. El diecisiete de diciembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el "*DECRETO LXIV-281 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas, del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, de la Ley Reglamentaria para Establecimientos de Bebidas Alcohólicas, de la Ley para Regular la Apertura, Instalación y Funcionamiento de las Casas de Empeño en el Estado de Tamaulipas y de la Ley de Transporte del Estado de Tamaulipas*".

4. **Conceptos de invalidez.** A continuación, se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por el Poder Ejecutivo actor:

Primer concepto de invalidez.

a. El artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., incisos b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que el Congreso Federal tiene la facultad exclusiva de establecer contribuciones especiales sobre la producción y consumo tanto de tabacos labrados como de cerveza.

b. La Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas, en su "Capítulo VII", que comprende los artículos 52 Duodecimos al 52 Octodecimos, prevé el "impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados", lo cual está fuera del ámbito competencial del Estado de Tamaulipas, al ser una competencia que sólo le corresponde al Congreso de la Unión. En contra de estos preceptos legales se promovió la controversia constitucional 21/2020.



c. Lo trascendente para este asunto es que el Congreso del Estado de Tamaulipas emitió el Decreto LXIV-281 que adicionó el artículo 45 a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, el cual establece que los Municipios de dicha entidad federativa tendrán participación de los recursos que se recauden por el impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, aun cuando dicho gravamen sólo puede ser impuesto y administrado por la Federación en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., incisos b) y g), de la Constitución General.

d. El precepto impugnado también transgrede lo dispuesto en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece que las entidades federativas podrán establecer impuestos a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, pero únicamente respecto de bienes cuyo gravamen no se encuentre reservado a la Federación.

e. En esos términos, se concluye que el Estado de Tamaulipas mediante el Decreto LXIV-281 ejerce una facultad exclusiva que va más allá de su competencia en términos del artículo 124 de la Constitución General, ello con la creación y distribución de la recaudación que se obtenga de un impuesto local a la venta final de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, cuando tal gravamen es reservado a la Federación.

Segundo concepto de invalidez.

a. El Decreto LXIV-281, artículo tercero, incumple la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la exigencia de que todo acto de autoridad debe tener apoyo en una norma legal la cual, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Federal.

b. Del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas no se advierte que el Congreso del Estado de Tamaulipas tenga facultades para imponer contribuciones en materia de tabacos labrados y cerveza; en tanto que, el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5o., incisos b) y g), de la Constitución Polí-



tica de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre dichos productos.

c. Por lo anterior, el Congreso del Estado no tiene facultades para regular la distribución de los recursos que se recauden con motivo del cobro del impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados (previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas), como lo hace en términos del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas.

5. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados como violados. El Poder Ejecutivo Federal actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16, 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal.

6. Admisión y trámite. Por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 12/2021 y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

7. Por auto de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas y como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

8. Manifestaciones de la Cámara de Diputados. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el siete de abril de dos mil veintiuno, la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en representación de dicho órgano legislativo, expuso las manifestaciones que estimó convenientes.

9. Manifestaciones de la Cámara de Senadores. Por oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el ocho de abril de dos mil veintiuno, el senador presidente de la Mesa Directiva de la



Cámara de Senadores, en representación de dicho órgano legislativo, realizó las manifestaciones que estimó pertinentes.

10. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** Mediante oficio recibido a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de abril de dos mil veintiuno, el secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, contestó la demanda de controversia constitucional.

11. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** A través de oficio recibido por el sistema electrónico de este Alto Tribunal, el veinte de abril de dos mil veintiuno, la diputada presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, en representación de dicho órgano legislativo, contestó la demanda de controversia constitucional.

12. **Pedimento.** El fiscal general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

13. **Alegatos.** El nueve, diez y once de junio del mismo año, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, respectivamente, formularon alegatos.

14. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.** El once de junio de dos mil veintiuno tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el diverso 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

15. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo Federal, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.



16. En el mismo acuerdo, rechazó la solicitud formulada por el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, consistente en llamar a juicio a los Municipios de dicha entidad federativa, toda vez que consideró que la emisión de la sentencia no les causaría perjuicio alguno. Finalmente, cerró la instrucción de la controversia constitucional a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

17. **Recurso de reclamación.** En contra del referido acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, el delegado del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas promovió recurso de reclamación.

18. Mediante auto de nueve de julio de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto con el número 65/2021-CA. Asimismo, admitió a trámite el recurso y ordenó turnar el expediente a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, una vez concluido el trámite respectivo.

19. Por medio de acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó remitir el expediente para su radicación y resolución a la Primera Sala, a la que se encuentra adscrita la Ministra ponente. Consecuentemente, en proveído de tres de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó al conocimiento del recurso.

20. Finalmente, en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de este Alto Tribunal resolvió por unanimidad de cinco votos desechar el recurso de reclamación y, en consecuencia, quedó firme el acuerdo recurrido.

21. **Retorno.** Mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó el retorno del asunto a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf**.

I. COMPETENCIA

22. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo



dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la ley reglamentaria² y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ vigente en la fecha de presentación de la demanda.⁴

II. PRECISIÓN DE LA NORMA GENERAL RECLAMADA

23. De la lectura integral de la demanda se advierte que la norma general impugnada es el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, el cual entró en vigor mediante la publicación del Decreto LXIV-281, el diecisiete de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa; ..."

² **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁴ Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos **primero, quinto y décimo segundo transitorios**, del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de la Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, los cuales disponen:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ...

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio. ...

"Décimo Segundo. Se abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995."



III. OPORTUNIDAD

24. El artículo 21 de la ley reglamentaria⁵ dispone que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

25. El Decreto LXIV-281, por el cual se adicionó el artículo 45 a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, se publicó en el Periódico Oficial de dicha entidad el diecisiete de diciembre de dos mil veinte, por lo cual, el plazo de treinta días para su impugnación transcurrió del cuatro de enero al dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, en términos de lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ en relación con los diversos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ así como el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

⁶ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁷ **Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."



26. Por tanto, al haberse recibido la demanda el once de febrero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

27. Del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promovió la misma fue el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, carácter que acreditó con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.

28. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

29. Por ello, si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal, 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o., párrafo primero y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno, el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en el presente asunto.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

30. En términos de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria, en las controversias constitucionales, la entidad federativa, poder u órgano que emitió o promulgó la norma general que sea objeto de la controversia constitucional tiene el carácter de parte demandada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

31. Por consiguiente, el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas cuenta con legitimación pasiva en el presente juicio, al atribuírsele la emisión del acto impugnado y la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legis-



latura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas está facultada para representarlo.

32. En representación del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas compareció la diputada Marta Patricia Palacios Corral, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, personalidad que acreditó con copia certificada del "*DECRETO LXIV-514 MEDIANTE EL CUAL SE ELIGE PRESIDENTA Y SUPLENTE PARA INTEGRAR LA MESA DIRECTIVA QUE DIRIGIRÁ LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS DURANTE EL MES DE ABRIL DEL PRESENTE AÑO*", de cinco de abril de dos mil veintiuno.

33. El artículo 22, numeral 1, inciso I) de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas establece que el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación legal del Congreso para actuar en controversias constitucionales⁸ por lo que, la diputada, al desempeñar ese cargo, se encuentra legitimada para comparecer en su representación.

34. Por otra parte, respecto de la promulgación de la norma, César Augusto Verástegui Ostos, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, compareció para representar al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, personalidad que acreditó con la copia certificada del nombramiento de primero de octubre de dos mil dieciséis expedido a su favor por el gobernador estatal.

35. Los artículos 94, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas;⁹ 21, 23, fracción II y 25, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración

⁸ **Artículo 22.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

"I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."

⁹ **Artículo 94.** Para el desempeño de los asuntos oficiales, el Ejecutivo tendrá un funcionario que se denominará 'Secretario General de Gobierno'. ..."



Pública del Estado de Tamaulipas¹⁰ y 13, fracción XVII,¹¹ del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno establecen, en términos generales, que el secretario general de Gobierno ejerce la representación del Ejecutivo del Estado de Tamaulipas en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos, entre otros, en el artículo 105 constitucional; por tanto, está legitimado para actuar en el presente asunto y el secretario general de Gobierno está facultado para representarlo.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierte que se actualice alguna de oficio.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar

¹⁰ **"Artículo 21.**

"1. Los titulares de las Dependencias estarán plenamente facultados para representar al Ejecutivo local en el despacho de los asuntos que conforme a esta ley les correspondan."

"Artículo 23.

"1. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública estatal, el Gobernador del Estado contará con las siguientes dependencias. ...

"II. Secretaría General de Gobierno; ..."

"Artículo 25.

"A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"XXIII. Ser Consejero Jurídico del Gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes; ..."

¹¹ **"Artículo 13.** Al Secretario, además de las atribuciones que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y demás ordenamientos legales le corresponden, de manera indelegable, las siguientes: ...

"XVII. Las demás que le señalen la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, las leyes, las disposiciones jurídicas aplicables y las demás necesarias para hacer efectivas las anteriores, así como las que le encomiende el Poder Ejecutivo."



Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VII. ESTUDIO

38. El Poder Ejecutivo Federal plantea en sus dos conceptos de invalidez, esencialmente, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, al emitir el Decreto LXIV-281, por el cual se adicionó el artículo 45 a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, invadieron la competencia de la Federación al establecer que los recursos que se recauden por el impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados se distribuirán entre los Municipios de dicha entidad, ya que el objeto de dicho impuesto está reservado a la Federación, según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., incisos b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

39. Por su parte, los Poderes demandados del Estado de Tamaulipas, al dar contestación a la demanda promovida en su contra manifestaron, sustancialmente, que eran infundados los planteamientos del accionante, ya que el precepto impugnado fue expedido en ejercicio de las facultades con que cuentan las entidades federativas.

40. La litis en el presente asunto consiste en determinar si el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas invade la competencia exclusiva de la Federación relativa a establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de tabacos labrados y cerveza; es decir, debe determinarse si el precepto impugnado invade la potestad tributaria exclusiva de la Federación, establecida en los incisos b) y g) del numeral 5o. del artículo 73 de la Constitución General.

41. En principio, conviene establecer cuáles son las facultades constitucionales que en materia impositiva tienen los órganos legislativos de los órdenes federal y local.

42. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la



Federación, como de la Ciudad de México o del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

43. El establecimiento de las contribuciones como prestaciones generalmente económicas establecidas de manera unilateral por el Estado para la obtención de recursos para el sostenimiento de los gastos públicos se ejerce por los distintos órdenes de gobierno, mediante la emisión de ordenamientos formal y materialmente legislativos.

44. Es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que señala la distribución de facultades para legislar en materia contributiva. El punto de partida es su artículo 124, que precisa que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

45. De ese dispositivo se deduce que cuando la Norma Fundamental prevé determinadas facultades hacia los órganos federales, ello excluye que las mismas facultades puedan ser ejercidas por los órganos locales –salvo disposición constitucional en contrario que es la llamada competencia concurrente–. Así, queda a cargo de los órganos locales ejercer su competencia sobre la materia residual, es decir, sobre la que no está expresamente concedida al ámbito federal.

46. De acuerdo con lo anterior, tanto la Federación como las entidades federativas tienen un poder tributario delimitado, este poder o potestad consiste en la facultad para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

47. Esa potestad tributaria del Estado se ejerce, sea por la Federación, por las entidades federativas o por la Ciudad de México, cuando determina cuáles son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren obligados a efectuar el pago de contribuciones.

48. En ese sentido, son los Poderes Legislativos los que ejercen la potestad tributaria, al expedir las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones. En tanto que, al Poder Ejecutivo le corresponde deter-



minar y comprobar cuándo se han producido en la realidad esos hechos imposibles, así como exigir el pago respectivo.

49. Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el sistema de distribución de la facultad tributaria se realiza a través de un sistema complejo que se puede apreciar en tres grandes rubros: a) concurrencia contributiva de la Federación y las entidades federativas; b) limitación a la facultad impositiva de las entidades federativas mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación; y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de las entidades federativas.

"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)."¹²

50. Así, existe la regla general de que la Federación y las entidades federativas concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos de los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las entidades federativas.

51. Dicho lo anterior, cabe recordar que el actor aduce que *a través del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, el Poder*

¹² Jurisprudencia del Tribunal Pleno publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Primera Parte, página 149, registro digital: 232505.



Legislativo Local ejerció una potestad tributaria que no le correspondía y que está reservada a la Federación en términos de los incisos b) y g), del numeral 5o., del artículo 73 de la Constitución General.

52. El contenido del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, es el siguiente:

"Artículo 45. Los Municipios del Estado percibirán ingresos por concepto de participación de un 20 % como mínimo respecto de la recaudación que se obtenga en materia del Impuesto Sobre la Enajenación de Bebidas con Contenido Alcohólico y Tabacos Labrados, cuya distribución será en proporción a lo recaudado en cada Municipio."

53. El argumento aducido por el actor resulta **infundado**, pues del precepto legal citado **no se advierte la previsión de hechos o situaciones jurídicas que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren obligados a efectuar el pago de contribuciones**, es decir, no se establece contribución alguna. Por tanto, a través de la norma de referencia no se ejerce la potestad tributaria referida en párrafos que anteceden del presente fallo.

54. Lo que dispone el precepto impugnado es una regla de distribución de los ingresos que se hayan recaudado por el que denomina: impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados; básicamente prevé que al menos el 20 % de los recursos recaudados por dicho impuesto, deberá distribuirse entre los Municipios, en función a lo que haya recaudado cada uno.

55. Tal distribución, por sí sola, no transgrede las facultades impositivas exclusivas del Poder Legislativo Federal, ya que únicamente reparte recursos que se obtuvieron con motivo de un hecho imponible probablemente descrito o contenido en alguna otra norma jurídica, la cual, no está impugnada en la presente controversia constitucional.

56. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas no representa invasión alguna a la facultad tributaria de la Federación pues, en virtud de dicho precepto, el Poder Legislativo Local no ejerció potestad tributaria alguna, dado que no establece



contribución alguna, ya que no configuró ningún hecho imponible que, al materializarse por los particulares, genere la obligación fiscal sustantiva.

57. Como se expuso previamente, la potestad tributaria consiste en la facultad de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el sostenimiento del gasto público; sin embargo; el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas no establece un hecho imponible y tampoco impone alguna obligación fiscal a los particulares, por el contrario, el precepto tiene como destinatarios a los Municipios, les da la posibilidad de exigir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales una participación en los recursos que se hayan recaudado con motivo del impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados; sin embargo; en todo caso, son las normas que establecieron tal tributo las que podrían ser sujetas a la revisión de si invaden o no la potestad tributaria federal y, al no haberse impugnado en la presente controversia, no pueden ser materia de estudio en este fallo.

58. Así pues, este Tribunal Pleno concluye que el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas no invade la potestad tributaria de la Federación para gravar la producción y consumo de tabacos labrados y cerveza, pues a través suyo no se ejerce la potestad tributaria del Poder Legislativo Local, es decir, no establece ningún hecho imponible, sino que se trata de una regla dirigida a entes públicos para la mera distribución de recursos.

59. En ese sentido, al señalar una regla de distribución de recursos recaudados por un llamado impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, en este medio de control constitucional no es posible analizar la regularidad de dicha contribución, ya que los preceptos legales que lo establecen y que sí pudieran representar el ejercicio de la potestad tributaria de la entidad federativa no fueron impugnados en este asunto, de manera que este Tribunal Pleno no puede emitir pronunciamiento alguno sobre dicho impuesto.¹³

¹³ El Poder Ejecutivo actor señaló en su escrito de demanda que el impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, se estableció en los artículos 52 Duodécimos al 52 Octodécimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, los cuales impugnó en la controversia constitucional 21/2020, por tanto, se reitera que en este asunto no corresponde realizar pronunciamiento alguno respecto a los preceptos que establecieron dicho impuesto.



60. Por otra parte, resulta también **infundado** el argumento del actor relativo a que el precepto impugnado viola lo dispuesto en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, pues tal precepto no podría constituir un parámetro de validez para determinar si la entidad federativa invadió la potestad tributaria de la Federación, establecida en los incisos b) y g) del numeral 5o. del artículo 73 de la Constitución General.

61. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-281, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma general reclamada, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 12/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de seis de julio de dos mil veintitrés.

En la indicada controversia constitucional, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas,¹ al considerar que en dicho precepto únicamente se establece una regla de distribución a los Municipios de los ingresos que se hayan recaudado por el impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, por lo que tal distribución, por sí sola, no transgrede las facultades impositivas exclusivas del Poder Legislativo Federal.

Respetuosamente no coincidí con la decisión de la mayoría, por las razones siguientes:

En la misma sesión, previo a la resolución del presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió la diversa **controversia constitucional 21/2020**, promovida también por el Poder Ejecutivo Federal, en la que se declaró la invalidez de algunos artículos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, en las porciones normativas que concretan una invasión a la esfera impositiva reservada a la Federación en materia de consumo de tabacos labrados, cerveza y productos derivados de la fermentación del aguamiel.

Determinación que compartí parcialmente porque, a mi juicio, requería invalidar todo el sistema impositivo de bebidas alcohólicas contenido en la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, por la misma razón de incompetencia de la Legislatura Estatal.

Con independencia del alcance de la invalidez que –considero– debía regir, la decisión del Pleno en la diversa **controversia constitucional 21/2020** implicó la anulación del sistema impositivo sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y de tabacos labrados en el Estado de Tamaulipas, por lo que ya no se obtendría recaudación por esos conceptos.

¹ **Artículo 45.** Los Municipios del Estado percibirán ingresos por concepto de participación de un 20 % como mínimo respecto de la recaudación que se obtenga en materia del Impuesto Sobre la Enajenación de Bebidas con Contenido Alcohólico y Tabacos Labrados, cuya distribución será en proporción a lo recaudado en cada Municipio."



En ese sentido, estimo que debió decretarse la invalidez del precepto aquí analizado en congruencia con lo decidido en la referida **controversia constitucional 21/2020** puesto que, al no existir impuesto que recaudar ni, por tanto, repartir entre los Municipios del Estado de Tamaulipas, la regla de distribución dejó de tener sentido.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 12/2021.

En sesión de seis de julio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 12/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-281, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil veinte. El texto de dicho precepto es el siguiente:

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas

"Artículo 45. Los Municipios del Estado percibirán ingresos por concepto de participación de un 20 % como mínimo respecto de la recaudación que se obtenga en materia del Impuesto Sobre la Enajenación de Bebidas con Contenido Alcohólico y Tabacos Labrados, cuya distribución será en proporción a lo recaudado en cada Municipio."

El Poder Ejecutivo Federal planteó en sus conceptos de invalidez que la norma cuestionada invadía la competencia de la Federación al establecer que los recursos que se recauden por el impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados se distribuirán entre los Municipios del Estado, ya que el objeto de dicho impuesto está reservado a la Federación, según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., incisos b) y g), de la Constitución Federal.

La mayoría de las y los Ministros integrantes del Tribunal Pleno consideraron que la norma cuestionada resultaba válida, bajo el entendimiento de que dicho precepto únicamente establece una regla de distribución de ingresos por concepto de participaciones en materia del impuesto sobre enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, de un 20 % como mínimo,



en proporción a lo recaudado en cada Municipio de la entidad federativa, sin establecer potestad impositiva sobre contribuyente alguno respecto de dicho tributo, de donde deriva que el legislador local no invadía la competencia exclusiva de la Federación para gravar la producción y consumo de tabacos labrados y cerveza.

Esta conclusión no la comparto.

Desde mi punto de vista, considero que la norma reclamada es inconstitucional, porque en lo relativo a la venta y consumo de cerveza, bebidas alcohólicas fermentadas y tabacos labrados, conforme a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, **son de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión**, único órgano que puede gravar tales fuentes, actividades y productos y, en consecuencia, **señalar la forma de distribuir entre los Municipios lo recaudado**, por lo que, en mi opinión, el precepto que fue analizado sí invade las atribuciones del Congreso de la Unión.

En efecto, como se puede apreciar de la simple lectura de la norma local reclamada, ésta distribuye entre los Municipios de Tamaulipas los ingresos derivados del impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico, así como los ingresos derivados del impuesto sobre tabacos labrados, ambas contribuciones reguladas en la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas, en sus artículos 52 duodecimos al 52 octodecimos.

Ahora, la **producción y consumo de tabacos labrados, constituye la fuente de una contribución especial de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión**, en términos del inciso b), numeral 5o., fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución General,¹ y por ello, la norma reclamada invade la competencia federal, pues **si las entidades federativas no pueden legislar en esta materia, mucho menos pueden hacerlo para distribuir entre sus Municipios la recaudación respectiva.**

¹ **Constitución Federal.**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre: ...

"b) Producción y consumo de tabacos labrados; ...

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."



A la misma conclusión llego respecto del **impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico**, pues entre este grupo de productos se encuentra incluida la **cerveza y los productos de fermentación del aguamiel**, los cuales también **son otra de las fuentes de dos de las contribuciones especiales** previstas respectivamente en los incisos e) y g) del numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General,² por lo que, para mí, la norma reclamada también invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues engloba dentro de su objeto la producción y consumo de dichas bebidas de la exclusiva competencia federal.

Aunado a lo anterior, el hecho de que la norma sólo regule lo relativo a la distribución de la recaudación de dichos tributos, sin precisar los demás elementos de tales contribuciones, en mi opinión, genera inseguridad jurídica, pues la forma en la que deben ser divididos los ingresos entre los Municipios, por la venta y consumo de cerveza, bebidas alcohólicas fermentadas y tabacos labrados, **ya se encuentra prorrateado en el artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal**,³ **expedida por el Congreso de la Unión**, al establecer en su último párrafo que: "Los municipios recibirán como mínimo el 20 % de la participación que le corresponda al estado."

² Constitución Federal.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre: ...

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y ...

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. ..."

³ Ley de Coordinación Fiscal.

"**Artículo 3o.-A.** Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20 % de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8 % de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los municipios recibirán como mínimo el 20 % de la participación que le corresponda al estado."



Consecuentemente, como la Constitución Federal en forma categórica y terminante dispone que la legislación federal que expida el Congreso de la Unión, será la que fije en exclusiva la forma de distribuir los ingresos recaudados por los gravámenes derivados de la venta y consumo, tanto de cerveza como de bebidas alcohólicas fermentadas y tabacos labrados, me parece que de ello se sigue que las entidades federativas carecen de atribuciones para decidir los porcentajes que corresponde entregar a los Municipios, cuyo origen provenga de la comercialización de tales productos.

Lo anterior se explica, incluso, en la **jurisprudencia P./J. 14/2009**⁴ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, en la parte que interesa, establece que: "... los rendimientos por concepto de impuestos especiales de carácter federal pueden distribuirse mediante una proporción fijada por el Congreso de la Unión, ..."

Por estos razonamientos, es que emití mi voto en contra del sentido del fallo que nos ocupa y por la invalidez del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-281, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil veinte.

Este voto se publicó el viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ **Jurisprudencia P./J. 14/2009.** "COORDINACIÓN FISCAL. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA IMPOSITIVA CONCEDIDAS A UN ÓRGANO ESTATAL NO PUEDEN ESTAR COMPRENDIDAS EN DICHA MATERIA. La coordinación fiscal opera como límite legal a la pluralidad o diversidad impositiva sobre una misma o similar fuente de riqueza, pues integra a las potestades tributarias concurrentes en un conjunto o sistema económico, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían un desarrollo social y económico armónico en el país, además de que con ella se permite suspender competencias específicas, autoatribuirse otras o asignarlas a otros órganos, con el fin de alcanzar un grado mínimo de homogeneidad en el sistema de financiación federal, local y municipal. En ese sentido, las facultades constitucionales exclusivas en el ámbito tributario no pueden cederse o estar sujetas a coordinación, según las bases contenidas en los artículos 73, fracción XXIX, 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –aunque los rendimientos por concepto de impuestos especiales de carácter federal pueden distribuirse mediante una proporción fijada por el Congreso de la Unión–, porque estaría en manos de los entes coordinados elegir quién ejercerá la potestad tributaria, sin desdoro de que administrativamente pueden coordinarse para lograr una mejor recaudación, que es distinto a la imposición de tributos. Por el contrario, la potestad tributaria concurrente sí puede coordinarse, y del cúmulo de ingresos también participarán esas entidades federativas y los Municipios a los que se les denomina participaciones ordinarias o legales.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1108, registro digital: 167538.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO INSTITUTO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN III, Y 32, FRACCIÓN I, AMBOS DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.

VII. DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU DOBLE DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA.



VIII. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS SUPUESTOS EN LOS QUE NO PUEDE EXISTIR RESERVA ABSOLUTA DE INFORMACIÓN SON AQUELLOS DONDE SE INVESTIGUEN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DE LESA HUMANIDAD.

IX. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. EN SU INTERPRETACIÓN RIGE EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD.

X. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MARCO CONSTITUCIONAL QUE LO RIGE.

XI. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. REQUISITOS PARA ESTABLECER RESTRICCIONES A ÉSTE.

XII. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. PROHIBICIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DE CLASIFICAR INFORMACIÓN ANTES DE QUE ÉSTA SE GENERE Y REALIZAR RESERVAS DE INFORMACIÓN DE FORMA GENERAL.

XIII. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. PARA QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS PUEDAN CLASIFICAR INFORMACIÓN COMO RESERVADA, DEBEN REALIZARLO CONFORME A UN ANÁLISIS CASO POR CASO, MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LA PRUEBA DE DAÑO.

XIV. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. PASOS A SEGUIR EN LA PRUEBA DE DAÑO PARA CLASIFICAR INFORMACIÓN COMO RESERVADA.

XV. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL EN LA MATERIA PARA RESERVAR LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

XVI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. ENTRE SUS FACULTADES,



DESTACA LA DE ESTABLECER LINEAMIENTOS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA LEY REGLAMENTARIA EN LA MATERIA.

XVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EXISTE RESERVA DE LEY CUANDO SE DESARROLLAN LAS RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y DE SEGURIDAD NACIONAL POR LAS QUE SE PUEDE RESERVAR LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA REGULAR EN LEY LA MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-M, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIX. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN EMITIDOS POR DICHO ORGANISMO REGLAMENTAN EL ALCANCE DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL INTERÉS PÚBLICO PARA EFECTOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

XX. INFORMACIÓN RELACIONADA CON PROYECTOS Y OBRAS A CARGO DEL GOBIERNO DE MÉXICO. EL ACUERDO QUE PERMITE EXTENDER EL ENTENDIMIENTO DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, PARA LOS EFECTOS DE TRANSPARENCIA, VULNERA LA RESERVA DE LEY DISPUESTA CONSTITUCIONALMENTE SOBRE LA INFORMACIÓN QUE DEBE CONSIDERARSE COMO RESERVADA Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).



XXI. INFORMACIÓN RELACIONADA CON PROYECTOS Y OBRAS A CARGO DEL GOBIERNO DE MÉXICO. LA POSIBILIDAD DE UN AUMENTO DE LA RECURRIBILIDAD PARA REVOCAR O MODIFICAR LA RESPUESTA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPECTO DE CIERTA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LOS PROYECTOS Y OBRAS FEDERALES SUPONE DESNATURALIZAR EL CARÁCTER EXCEPCIONAL QUE REVISTE AL RECURSO DE REVISIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXII. INFORMACIÓN RELACIONADA CON PROYECTOS Y OBRAS A CARGO DEL GOBIERNO DE MÉXICO. LA POSIBILIDAD DE DEJAR AL ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DE AQUÉLLOS LA CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN RESPECTIVA GENERA UN EFECTO INHIBIDOR AL EJERCICIO DEL DERECHO AL ACCESO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSGREDE INDIRECTAMENTE LAS FACULTADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXIII. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS AUTORIDADES ESTATALES DEBEN REGIRSE POR EL PRINCIPIO DE MÁXIMA DIVULGACIÓN, EL CUAL ESTABLECE LA PRESUNCIÓN DE QUE TODA INFORMACIÓN ES ACCESIBLE Y SUJETA A UN SISTEMA RESTRINGIDO DE EXCEPCIONES.



XXIV. DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

XXV. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍA INDIVIDUAL Y SOCIAL.

**XXVI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. FACULTAD DE REQUE-
RIR A LAS AUTORIDADES EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y SANCIONAR CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL EN LA MATERIA CUANDO PERSISTA SU INCUMPLIMIENTO.**

**XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. IMPOR-
TANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL PARA SATISFACER SUS OBJETIVOS CUANDO SE IMPLICA EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS.**

XXVIII. INFORMACIÓN RELACIONADA CON PROYECTOS Y OBRAS A CARGO DEL GOBIERNO DE MÉXICO. LAS AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ENCARGADAS DE REALIZARLOS, EN TANTO SUJETOS OBLIGADOS, TIENEN EL DEBER DE PONER A DISPOSICIÓN DE LOS PARTICULARES EN SUS SITIOS DE INTERNET Y A TRAVÉS DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA TODOS LOS PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES OTORGADOS EN RELACIÓN CON ÉSTAS (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXIX. INFORMACIÓN RELACIONADA CON PROYECTOS Y OBRAS A CARGO DEL GOBIERNO DE MÉXICO. LAS AUTORIZACIONES PROVISIONALES Y



DEFINITIVAS DE LOS DICTÁMENES, PERMISOS O LICENCIAS SOBRE OBRAS ASOCIADAS CON LOS SECTORES DE COMUNICACIONES, TELECOMUNICACIONES, ADUANERO, FRONTERIZO, HIDRÁULICO, HÍDRICO, MEDIO AMBIENTE, TURÍSTICO, SALUD, VÍAS FÉRREAS, FERROCARRILES EN TODAS SUS MODALIDADES, ENERGÉTICO, PUERTOS, AEROPUERTOS Y AQUELLOS QUE POR SU OBJETO, CARACTERÍSTICAS, NATURALEZA, COMPLEJIDAD Y MAGNITUD SE CONSIDEREN PRIORITARIOS Y/O ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL, DEBEN SER PÚBLICAS (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS PLAZOS Y OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA FUNCIONAN COMO UN MECANISMO DE CONTROL INSTITUCIONAL Y PERMITEN A LA CIUDADANÍA CONSULTAR LA INFORMACIÓN Y PARTICIPAR EN LA DISCUSIÓN PÚBLICA EN TORNO AL PROYECTO U OBRA QUE BUSCA SU AUTORIZACIÓN.

XXXI. AUTORIZACIONES PARA INICIAR PROYECTOS Y OBRAS FEDERALES. LA NORMATIVA QUE REDUCE A CINCO DÍAS HÁBILES EL PLAZO PARA OTORGAR LA AUTORIZACIÓN PARA INICIAR PROYECTOS Y OBRAS FEDERALES GENERA INCERTIDUMBRE ALREDEDOR DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS, PUES IGNORA LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS INDIVIDUOS Y COMUNIDADES AFECTADOS, Y BUSCAR QUE EL BALANCE ENTRE LOS DAÑOS Y BENEFICIOS DE LAS OBRAS Y PROYECTOS PÚBLICOS SEA EL ÓPTIMO (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD



NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, ASÍ COMO A LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN, DEFENSA NACIONAL, MARINA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, BIENESTAR, MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, ENERGÍA, ECONOMÍA, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL; INFRAESTRUCTURA, COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FUNCIÓN PÚBLICA, EDUCACIÓN PÚBLICA, SALUD, TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; DESARROLLO AGROPECUARIO, TERRITORIAL Y URBANO, CULTURA Y TURISMO (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. VIGENCIA DE DOCE MESES DE LAS AUTORIZACIONES PROVISIONALES PARA INICIAR PROYECTOS Y OBRAS FEDERALES, CONTADOS A PARTIR DE SU EMISIÓN, OTORGADAS PREVIAMENTE A LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA QUE INVALIDA EL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR ACCIONES EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", DEBIÉNDOSE, POR TANTO, OBTENER DENTRO DE ESE PERIODO LA AUTORIZACIÓN DEFINITIVA CONFORME A LAS DISPOSICIONES APLICABLES (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON



LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN ACTO CONCRETO QUE, POR ENDE, NO REQUIERE DE UNA VOTACIÓN MAYORITARIA CALIFICADA (INVALIDEZ DEL "ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 22 DE MAYO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y JUAN CARLOS SALAMANCA VÁZQUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	Se exponen los antecedentes del asunto.	2
II.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	18
III.	PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	Se tiene al acuerdo impugnado como único acto combatido en este medio de regularidad constitucional.	19



IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	21
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	22
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	24
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		26
	VII.1. Falta de interés legítimo	La causal de improcedencia es infundada.	26
	VII.2. Ausencia de afectación por el acto de refrendar el acuerdo	La causal de improcedencia es infundada.	36
	ESTUDIO DE FONDO		37
VIII.	VIII.1. La declaratoria de interés público y seguridad nacional de proyectos y obras a cargo del gobierno de México en el acuerdo impugnado	El proyecto aborda los conceptos de invalidez primero, segundo y séptimo, en donde, esencialmente, el INAI plantea que el Poder Ejecutivo violenta el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Esto es así, porque el Ejecutivo dispone de los conceptos de seguridad nacional e interés público y los dota de contenido para efectos del acceso a la información. Lo anterior, genera que toda la información generada en obras y proyectos tenga la naturaleza de reservada y con ello, se violenta sustantiva y competencialmente al INAI y a los derechos de los que este órgano es garante.	38



<p>VIII.2. La modificación al régimen de autorizaciones administrativas para los proyectos y obras referidos en el acuerdo</p> <p>I.</p>	<p>Se considera que los conceptos son parcialmente fundados, suplidos en su deficiencia.</p> <p>Para llegar a esa conclusión, se aborda en un primer apartado el parámetro de regularidad relevante para la reserva de información pública (a). En segundo lugar, este parámetro es aplicado al estudio del acuerdo impugnado, fundamentalmente por lo que hace a la porción que declara de interés público y seguridad nacional determinados proyectos y obras públicas federales (b).</p> <p>El proyecto aborda los conceptos de invalidez cuarto y quinto, en los que el INAI argumenta, esencialmente, que el acuerdo es contrario a los artículos 25, 28 y 134 constitucionales y a los regímenes de transparencia que de ellos deriva.</p> <p>Se considera que estos conceptos son parcialmente fundados y suplidos en su deficiencia.</p> <p>Para llegar a esa conclusión, se expone el parámetro de regularidad relativo al principio de transparencia en el actuar de la administración pública (a) y, posteriormente, se aplica este parámetro al acuerdo impugnado (b).</p>	<p>62</p>
--	--	-----------



IX.	EFECTOS	<p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Ejecutivo Federal.</p> <p>Se precisa que las autorizaciones provisionales otorgadas con fundamento en el acuerdo, previo a la notificación de esta resolución, tendrán la vigencia por él dispuesta –doce meses, contados a partir de su emisión– y los efectos ahí descritos, debiendo, por tanto, obtener dentro de ese periodo, la autorización definitiva conforme a las disposiciones aplicables.</p>	78
X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, el cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al titular del Poder</p>	79



		<p>Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintidós de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contra el titular del Poder Ejecutivo Federal, así como de los secretarios y secretarías de Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diez de diciembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "**INAI**" o "**instituto**"), promovió una controversia constitucional en la que señaló como acto impugnado el "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno en su edición vespertina (en adelante "**acuerdo**" o "**acuerdo impugnado**"). Asimismo, señaló como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los secretarios y las secretarías de Estado que refrendan el acuerdo impugnado. Éstos son los secretarios y las secretarías de: Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo.

2. La parte actora precisó que el acto impugnado viola los artículos 1o., 6o., 14, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 49, 73, fracciones XXIX-M y XXIX-S, 89, fracciones I y IV, 90, 103, fracción I, 107, 133 y 134 constitucionales y 41, fracción II y III, 142, 143, fracción I, 146, 149, 150, 159 y 160, fracción I, todos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante "**LGTAIP**").

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el órgano actor realiza, de manera preliminar, un breve recuento de la reforma constitucional del artículo 6o., que llevó a su creación como garante y protector del derecho de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales. Además, menciona la autonomía constitucional de la que fue dotado para proteger su funcio-



nalidad y eficacia como órgano constitucionalmente autónomo frente a los poderes originarios. En atención a ello y frente al acuerdo impugnado, formula los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

a. Primer concepto. El acuerdo, al hacer una declaración generalizada y anticipada de que todo lo relacionado con obras y proyectos públicos realizados por el gobierno de México será una cuestión de seguridad nacional, produce una afectación directa al artículo 6o. constitucional, dado que transgrede la competencia del instituto y restringe el derecho de acceso a la información.

i. **(a.1) Contenido y alcance del derecho de acceso a la información.** El artículo 6o. constitucional reconoce el derecho de acceso a la información, que señala que toda la información en posesión de cualquier órgano público, así como de cualquier persona que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier ámbito, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. El derecho tiene un doble carácter: como derecho individual, con el objeto de maximizar el campo de autonomía personal, y como derecho colectivo, como mecanismo de control institucional.

ii. La Constitución delega el desarrollo de los principios, bases y procedimientos del derecho de acceso a la información a la LGTAIP. Conforme al criterio del Pleno en diversos asuntos, como la acción de inconstitucionalidad 45/2016, la LGTAIP debe ser utilizada como parámetro de validez respecto de otras leyes y actos, incluyendo el acuerdo impugnado.

iii. La LGTAIP ordena aplicar de manera restrictiva y limitada las excepciones al derecho de acceso a la información. Crea dos criterios de excepción al principio de máxima publicidad: la reserva y la confidencialidad. Una causal de la reserva es la seguridad nacional. Conforme al artículo 104, cuando una autoridad determine la reserva por interés público o seguridad nacional, será necesario fundar y motivarlo a través de la prueba de daño.

iv. **(a.2) Nómina competencial del INAI.** En dos mil catorce, mediante reforma constitucional, se creó el INAI, un órgano especializado y autónomo con



la intención de salvaguardar y proteger el derecho de acceso a la información. Se le dotó de autonomía como una garantía institucional y funcional para impedir que otro Poder interfiriera en las atribuciones del órgano actor; igualmente, se le declaró autoridad máxima en la materia. Las decisiones del órgano son objetivas, inatacables y no pueden ser revocadas ni revisadas por entes distintos al Poder Judicial de la Federación. Únicamente los particulares podrán impugnar las resoluciones, no así los sujetos obligados. Excepcionalmente, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal puede impugnar las resoluciones del INAI en el caso de que puedan poner en peligro la seguridad nacional.

v. **(b) Efectos negativos del acuerdo reclamado.** El órgano actor identifica que la parte dispositiva del acuerdo consiste en una clasificación anticipada, generalizada y definitiva de la información que se produzca en la realización con los proyectos y las obras a cargo del gobierno de México. Al declararlos de interés público y seguridad nacional, sin distinguir entre la información ya producida y la que se vaya a producir, se presume que toda la información estará reservada. Respecto a la parte valorativa, el acuerdo emite un mensaje sobre la reserva de información por las razones señaladas en el propio acuerdo, lo que servirá para la elaboración de otros actos jurídicos cuya información se reservará. Así pues, el mensaje es de un régimen de opacidad y secreto. Con ello, se vulnera el derecho de acceso a la información que el INAI tiene el deber constitucional de proteger.

vi. El órgano actor identifica cuatro efectos negativos del acuerdo: i) uno cualitativo, que establece que la información que se genere derivada de obras públicas y proyectos tendrá la naturaleza de reservada, en atención a la seguridad nacional; ii) uno cuantitativo, en el que *toda* la información será reservada, en tanto que el acuerdo no hace ningún tipo de distinción; iii) un efecto temporal, respecto al cual el acuerdo comenzó a surtir efectos el día de su publicación, el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, y no establece un plazo fijo, a pesar de que debería hacerlo conforme a lo establecido por la legislación en la materia; y, iv) por último, uno obligatorio, dado que el acuerdo busca excluir a toda la legislación vigente en la materia, incluyendo a la Constitución y el sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información, de regir los proyectos y obras públicas.



vii. (c) Razones concretas que justifican declarar inconstitucional el acuerdo

viii. (c.1) **Sobre la violación sustantiva.** El acuerdo impugnado transgrede directamente el derecho de acceso a la información. Hace una reserva generalizada, previa, absoluta y excluyente de información sin atender a lo establecido en la LGTAIP, puesto que no funda ni motiva la causal a través de la prueba de daño. Además, no justifica la limitación al derecho, como lo exige el artículo 6o. constitucional y el ámbito internacional.

ix. También, viola el derecho en su vertiente colectiva, porque inhibe la crítica social o pública al impedir el acceso a la información de las obras y proyectos. A su vez, esto limita la posibilidad de control y debate político que permite esta vertiente. Sustenta el último argumento con la tesis CCXV/2009 de la Primera Sala, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL."¹

x. En el caso de obras o proyectos públicos desarrollados por el gobierno, se genera un deber reforzado de transparentar las actuaciones que giran alrededor de aquéllos, en tanto concretizan las funciones del Estado y utilizan recursos públicos para su implementación. En sustento de esto, menciona el *Caso Claude Reyes Vs. Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Deriva que garantizar el acceso a la información es necesario para que las personas puedan ejercer el control democrático. Además, las restricciones al derecho sin la observancia de los límites convencionales crean un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria.

xi. El acuerdo también viola el artículo 108 de la LGTAIP, que prohíbe emitir acuerdos de carácter general que clasifiquen información como reservada, que en ningún momento permite clasificar documentos antes de que se genere la información y que exige que la clasificación de información reservada se realice caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

¹ Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, con número de registro digital: 165760.



xii. **(c.2) Violación competencial.** En primer lugar, el acto que se impugna es de naturaleza definitiva y obligatoria para la administración pública federal (en adelante "**APF**"), por lo que la competencia del INAI para revocar la reserva y abrir la información se vulnera definitiva e irreparablemente. Dentro de las competencias del instituto está el determinar qué información se puede reservar; al crear un sistema alternativo, el acuerdo vulnera dicha competencia. Si descarta todo lo establecido en el sistema normativo, también descarta la competencia del instituto como autoridad máxima en la materia para atribuirse dicha facultad.

xiii. En segundo lugar, la existencia del acuerdo materialmente afecta las atribuciones constitucionales y legales del INAI. Al no tener competencia para inaplicar o analizar la regularidad constitucional del acuerdo, si se reserva cualquier información en términos de éste, se ve limitada la función del INAI de garante y protector.

b. Segundo concepto. El artículo primero del acuerdo es contrario a los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI, en relación con el 6o. de la Constitución Federal, toda vez que el titular del Ejecutivo Federal amplía el concepto de seguridad nacional establecido en la ley, sin contar con la facultad para realizarlo.

i. De acuerdo con el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-M, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional. En dos mil cinco, emitió la Ley de Seguridad Nacional (en adelante "**LSN**"). Por otro lado, el presidente de la República tiene a su cargo preservar la seguridad nacional en términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución, facultad que debe llevar a cabo en términos de la LSN. El artículo 3o. de la LSN, establece que por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. En atención a lo anterior, el presidente únicamente tiene obligación y facultad de preservar la seguridad nacional, mas no puede declarar, ampliar o establecer nuevos supuestos de seguridad nacional, sino que debe atenerse a los establecidos en la LSN.

ii. El artículo primero del acuerdo es contrario al principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. constitucional, inciso A), fracción I, dado que



antepone la limitación del derecho, que es la excepción de reservar información, a la regla general que establece que la información debe ser pública y accesible.

iii. La demanda analiza los deberes y obligaciones que se prevén a nivel constitucional para poder limitar el derecho de acceso a la información, los cuales establecen que el derecho podrá ser limitado de forma temporal, bajo criterios de racionalidad y debida justificación, en los términos del marco normativo aplicable. Además, siempre prevalecerá el principio de máxima publicidad en cualquier interpretación relativa al derecho de información. Asimismo, trae a colación los criterios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para considerar válida una restricción, que consisten en que las injerencias no podrán ser abusivas o arbitrarias, deberán estar previstas en ley en sentido formal y material, y deberán perseguir un fin legítimo.

iv. El acuerdo no cumple con estos estándares nacionales e internacionales. En primer lugar, clasifica la información y, por tanto, limita el derecho a través de un acuerdo y no de una ley. Además, realiza la clasificación de los proyectos y obras de manera arbitraria para determinarlos como supuestos de seguridad nacional. Tampoco se justifica la necesidad del acuerdo, porque no tiene utilidad regular el concepto de seguridad nacional cuando la LSN ya lo regula. Ni es proporcional porque el perjuicio que se produce al reservar la información es mayor al estar limitando un derecho sin alcanzar el fin pretendido.

c. Tercer concepto. Vulneración al artículo 6o. constitucional, en relación con los artículos 25, 26, 27 y 28, toda vez que el acuerdo impugnado viola los principios de rectoría económica del Estado, vinculados con el derecho de acceso a la información pública.

i. El Estado tiene la función de organizar y conducir el desarrollo nacional fortaleciendo la soberanía nacional y su régimen democrático. El artículo 25 constitucional establece las bases para que el Estado implemente las políticas necesarias para el desarrollo económico con un enfoque democrático. El artículo 26 constitucional sienta las bases para que se lleve a la práctica la rectoría económica. El numeral 27, para la regulación de la propiedad de las tierras de dominio directo de la Nación, distinguiéndola de la propiedad privada. El pre-



cepto 28 establece cuáles son las áreas prioritarias y estratégicas, por lo que éstas son categorías indisponibles para el Ejecutivo. Además, su reglamentación se confiere exclusivamente al Congreso de la Unión.

ii. El titular del Ejecutivo está acotado por el principio de legalidad por lo que no puede, a través de un acuerdo, decidir cómo se deben regular las actividades estratégicas o prioritarias. En ese sentido, el acuerdo impugnado norma conceptos indisponibles previstos por los artículos 25, 26, 27 y 28 –el interés público, la seguridad nacional y las áreas estratégicas y prioritarias– y con ello, vulnera los derechos de acceso a la información pública, así como el mandato constitucional del INAI.

d. Cuarto concepto. El acuerdo impugnado transgrede el artículo 6o. constitucional, en relación con los artículos 25, 28 y 134, toda vez que viola el principio de transparencia en las actividades relacionadas con el sector de la industria eléctrica, espectro radioeléctrico, gasto público, entre otros.

i. El principio de transparencia y máxima publicidad no es un derecho en sentido formal, sino un principio a través del cual los ciudadanos acceden a la información. El derecho de acceso a la información se satisface a través de dos formas: por un lado, cuando los ciudadanos instan a los sujetos obligados solicitándoles cierta información y, por otro, cuando las autoridades, en ejercicio de los principios de transparencia y máxima publicidad, publican la información relevante en el desempeño de sus funciones sin que haya necesidad de que los ciudadanos soliciten la información.

ii. Todos los actos del poder público se rigen por el principio de máxima publicidad. De manera particular, los artículos 25 y 28 constitucionales lo establecen para las actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos, energéticos, telecomunicaciones y otros prioritarios y estratégicos, y el artículo 134 para el ejercicio del gasto y el régimen de las contrataciones públicas. De ello, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución otorgó una categoría diferenciada a dichos sectores al disponer expresamente que en las distintas etapas para efectos de contratación y explotación, debe respetarse y garantizarse el principio de transparencia y máxima publicidad por la importancia que implican esas actividades para la sociedad.



iii. Por la posición preferencial que la Constitución le otorga al derecho de acceso a la información en dichas materias, el Órgano actor considera que se justifica una protección reforzada y diferenciada al derecho, que se contrapone con la reserva generalizada realizada por el acuerdo impugnado.

iv. El órgano actor reconoce que la información puede ser válida y legalmente reservada, pero para ello deberá seguir el procedimiento establecido en ley y acreditarse que mediante prueba de daño, su divulgación podría comprometer la seguridad nacional. El acuerdo al establecer una reserva generalizada y anticipada de la información de proyectos y obras relacionados con obras prioritarias, deviene inconstitucional.

e. Quinto concepto. El acuerdo genera una afectación directa en el derecho de acceso a la información, específicamente en lo relativo a la publicidad de las autorizaciones provisionales y definitivas. Ello, de cara a las obligaciones de transparencia previstas en el artículo 70 de la LGTAIP, lo cual actualiza un supuesto de regresividad.

i. El acto administrativo tiene como eje rector al principio de legalidad, lo que se traduce en que las autoridades actúen con respeto a la Constitución y a las leyes aplicables a la materia en la que se desenvuelva la función. Además, los actos administrativos deben respetar el principio de publicidad, como está establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ii. El órgano actor hace alusión a las autorizaciones administrativas como actos administrativos y recuenta las autorizaciones en materia de impacto ambiental, en materia de telecomunicaciones y para la construcción y equipamiento de establecimientos médicos. Se destaca que previo a la emisión de las autorizaciones, las autoridades obligadas a emitir las hacen un análisis detallado que se rige por las leyes que regulan la materia, especialmente en la manera en que las autorizaciones se emiten y su publicidad. Lo anterior permite que los ciudadanos tengan un medio de control frente a la actuación de las autoridades.

iii. El órgano actor argumenta que existe una violación concreta frente a las obligaciones de transparencia, introducidas, de manera relevante, por la reforma de dos mil catorce. Argumenta la violación con lo siguiente:



a) La interpretación armónica del acuerdo. Considera que como el primer artículo del acuerdo establece una regla general de reserva de información respecto de la cual no considera ninguna excepción. Por ello, es posible concluir que los actos (las autorizaciones provisionales y definitivas) previstos en los artículos segundo y tercero del acuerdo impugnado tendrán el carácter de reservados.

b) La intención del legislador ordinario al establecer un listado de obligaciones de transparencia. De la exposición de motivos de la LGTAIP se extrae que la intención al incorporar el listado de obligaciones fue la de materializar el principio de disponibilidad de cierta información, que se presume como socialmente útil. En el artículo 70, fracción XXVII, de la LGTAIP, el legislador consideró como obligatorio que los sujetos obligados publicaran las concesiones, licencias y autorizaciones que otorguen, así como los datos que permitan identificar al titular.

c) La existencia de un conflicto normativo entre la LGTAIP y el acuerdo impugnado. La LGTAIP señala que los permisos, concesiones y autorizaciones tienen naturaleza pública y, por ende, deben publicarse periódicamente. El acuerdo reclamado considera como información reservada a las autorizaciones provisionales y definitivas que se generen dentro de los procesos de realización de obras públicas a cargo del gobierno de México. Por tanto, hay una inconsistencia entre la LGTAIP, considerado parámetro constitucional en materia de transparencia, y el acuerdo.

d) Derivado de dicho conflicto, la actualización de una medida regresiva en el ámbito del derecho de acceso a la información. De acuerdo con la jurisprudencia J. 35/2019 emitida por la Segunda Sala, el principio de progresividad se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Ello se traduce a que el avance que se ha ganado con la aplicación del principio de máxima publicidad no puede suprimirse salvo que exista una causa justificada.

f. Sexto concepto. El acuerdo es contrario al artículo 134, en relación con el 6o. constitucional, toda vez que el titular del Ejecutivo Federal releva



de la obligación de llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones a través de licitación pública, con motivo de la realización de obras y/o proyectos a que se refiere el acuerdo, por considerarlos de seguridad nacional.

i. Conforme al artículo 134 constitucional, el procedimiento de licitación pública es la regla general para llevar a cabo las adquisiciones y contrataciones gubernamentales. Sus principios esenciales son la concurrencia, la igualdad, la oposición y, destacadamente, la publicidad y la transparencia.

ii. El acuerdo constituye diversas limitantes al principio de transparencia que rige los procedimientos de licitación pública porque el demandante considera que las autoridades: 1) no deberán difundir la información relacionada con su programa anual de adquisiciones; 2) podrán exceptuarse de llevar a cabo un procedimiento de licitación pública y por tanto, de cumplir con la obligación de transparencia y publicidad inherentes a dicho procedimiento de contratación y 3) no se allegarán de un testigo social que participe en las etapas de la contratación pública.

iii. Lo anterior es así porque la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establecen como supuesto de excepción a la regla general de adjudicación a través de licitaciones públicas, el hecho de que ésta ponga en riesgo la seguridad nacional, en los términos de las leyes en la materia.

iv. El acuerdo combatido es violatorio del artículo 134 constitucional en virtud de que declara que las obras y/o proyectos a que se refiere son considerados de seguridad nacional, lo cual trae como consecuencia que las mismas serán tratadas bajo la excepción al procedimiento de licitación pública, por lo que hace nugatorio el principio de transparencia que debe regir en las adquisiciones gubernamentales y violenta el derecho de acceso a la información. Dado que el INAI es el órgano garante de dicho derecho, se pone de manifiesto la afectación que el acuerdo impugnado causa en la esfera competencial del instituto.

g. Séptimo concepto. El acuerdo es violatorio de los artículos 1o., 14, 16, 25, quinto párrafo, 28, cuarto y séptimo párrafos, 49, 73, fracción XXIX-M,



89, fracción I y 133 de la Constitución en tanto que quebranta los principios de legalidad, de supremacía constitucional, de división de poderes y de distribución de competencias con motivo del ejercicio de la facultad reglamentaria.

i. El artículo 89, fracción I, constitucional establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la cual está sujeta al principio de reserva de ley y subordinación jerárquica.

ii. El acuerdo declara, de seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno de México asociados a infraestructura de determinados sectores y aquellos que por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional. Se advierte que el acuerdo emplea tres conceptos fundamentales: "seguridad nacional", "estratégicas" y "prioritarias".

iii. Respecto al concepto de seguridad nacional, la Constitución lo emplea como límite al derecho de acceso a la información y al derecho de protección de datos personales, entre otros derechos. Además, es una excepción a la definitividad de las resoluciones del INAI. Finalmente, confiere dos facultades en relación con la seguridad nacional: la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de expedir la ley en esa materia (artículo 73, fracción XXIX-M), y la obligación del presidente de preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva (artículo 89, fracción VI).

iv. El Congreso de la Unión, haciendo uso de la facultad exclusiva, dotó de contenido al concepto de seguridad nacional en el artículo 3o. de la LSN. Por tanto, no es un concepto disponible para que el titular del Poder Ejecutivo lo dote de contenido, tal como lo hace en el acuerdo impugnado al declarar con esa cualidad a las obras y proyectos que ahí determina.

v. El acuerdo debía respetar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Sin embargo, no provee en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley; al contrario, la contradice. Aunado a lo anterior, el acuerdo no sólo evade la aplicación de la LSN, sino que también significa una inexistente fundamentación y motivación, puesto que no busca ni siquiera encuadrarse en alguno de los supuestos de seguridad nacional.



vi. Respecto a este argumento, el INAI señala que, al haber demostrado contar con interés legítimo para impugnar el acuerdo por quedar evidenciada la lesión a su competencia, es procedente analizar al acto impugnado por sus vicios propios de acuerdo con la tesis CLXXXI/2009 de la Primera Sala.² Así pues, se puede analizar que al disponer del concepto de seguridad nacional, el Ejecutivo invade la esfera de competencias del Congreso.

vii. De forma similar, la disposición del acuerdo respecto a las áreas estratégicas y prioritarias contradice la Constitución. El acuerdo establece que la calidad de estratégica o prioritaria dependerá únicamente de que así se considere en virtud de sus características, naturaleza, complejidad y magnitud. Sin embargo, los artículos 25, párrafo quinto, y 28, párrafos cuarto y séptimo, establecen las áreas estratégicas y prioritarias, por lo que contraviene el texto constitucional y excede su facultad reglamentaria.

h. Octavo concepto. El acuerdo vulnera lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17, en relación con el artículo 90 de la Constitución.

i. El acuerdo impugnado contraviene la garantía de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 16 y 17 constitucionales, respectivamente. Éste ordena a todos los integrantes de la APF a realizar una reserva de información al amparo de la seguridad nacional, como excepción al principio de máxima publicidad y, de manera destacada, prevé un régimen de excepción que consiste en la expedición de autorizaciones provisionales respecto a dictámenes, permisos y licencias, relacionados con proyectos de infraestructura u obras reservadas.

ii. Este régimen excepcional es inconstitucional porque provoca múltiples actos arbitrarios, ya que genera la inobservancia de una gran parte del ordenamiento jurídico respecto a la regulación del otorgamiento de permisos, licencias y dictámenes, con sus correlativas obligaciones en materia de transparencia.

² Tesis 1a. CLXXXI/2009, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 1002, con número de registro digital: 166198, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO."



iii. El acuerdo no fue expedido por órgano competente, ya que el presidente no puede, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, regular conceptos indisponibles. Por ende, transgrede el artículo 16 constitucional. Además, el acuerdo no cuenta con una finalidad de interés público, ya que materializa la inobservancia de las leyes y reglamentos que prevén procedimientos para el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones. No puede ser una finalidad constitucionalmente válida que se instruya a la APF a quebrantar la garantía de legalidad.

iv. En vulneración de los artículos 16 y 17 constitucionales, la transgresión a las normas del debido proceso administrativo hace nugatorio el derecho de terceros de participar e intervenir en las distintas etapas del proceso. Es decir, se vulnera el derecho de acceso a la información que en el presente caso, impide a su vez el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

i. Noveno concepto. El acuerdo vulnera el artículo 89, fracción X, de la Constitución, de manera particular la obligación del presidente de dirigir la política exterior, dado que vulnera los acuerdos comerciales de los que el Estado Mexicano es Parte, en tanto que se ignora que dichos instrumentos tienen una jerarquía superior al acuerdo.

i. En primer lugar, se hace un breve recuento de la regulación de los tratados internacionales en materia comercial, su jerarquía y la obligatoriedad de sus contenidos.

ii. Después, se exponen los motivos en concreto por los que se considera que el Poder Ejecutivo incumplió su función de dirigir la política exterior. Se citan tres acuerdos que regulan, entre otras cosas, las contrataciones públicas, con la intención de demostrar que el acuerdo impugnado es contrario a los compromisos comerciales internacionales adquiridos por el Estado Mexicano, lo cual puede traducirse en responsabilidad internacional. Dichos acuerdos son: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos; el tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y el Tratado de Libre Comercio México-El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte). De los tres, se extrae que en el núcleo del consentimiento de los países firmantes hay elementos de reciprocidad, no discriminación,



trato igualitario, predictibilidad, reciprocidad y competencia. El cumplimiento de dichos elementos motiva la inversión extranjera en el país.

iii. El instituto estima que dichos acuerdos comerciales produjeron un esquema de confianza que se ve vulnerado con el acuerdo, dado que coloca en una posición privilegiada sin justificación a las obras que realice el gobierno de México. Se lastima la seguridad jurídica que acompaña a los procesos administrativos de las contrataciones públicas. En consecuencia, se actualiza un supuesto de responsabilidad internacional a la par que desincentiva la inversión extranjera. Lo anterior tiene una repercusión directa en la rectoría del desarrollo nacional y en los principios protegidos constitucionalmente en relación con la actividad económica nacional.

4. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de diciembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 217/2021, y de conformidad con la certificación respectiva, lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

5. **Contestación.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Trabajo y Previsión Social; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Turismo; de Defensa Nacional; de Energía; de Seguridad y Protección Ciudadana; de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Marina, y de Economía formularon sus respectivas contestaciones en tiempo y forma. No se recibió contestación de las Secretarías de Bienestar, de Educación Pública, de Salud y de Cultura. Se remite al expediente correspondiente respecto de las contestaciones diversas a la que emitió la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual se sintetiza a continuación.

6. En primer lugar, el Ejecutivo Federal argumenta que con el acuerdo no se busca realizar una clasificación anticipada de la información, sino reconocer la importancia de la seguridad nacional en la realización de las obras y proyectos que se mencionan en el mismo. Establece que el procedimiento regulado en el artículo 108 de la LGTAIP, respecto de la prueba de daño, se deberá seguir



en caso de que se desee realizar una reserva de información. Al no existir dicha reserva anticipada, no se viola el derecho de acceso a la información ni el principio de máxima publicidad, por lo que no se vulnera el principio de progresividad, como argumenta el INAI. En segundo lugar, el Ejecutivo Federal establece que actuó en ejercicio de sus facultades por lo que no hubo una invasión a la esfera competencial del INAI. En la misma línea, argumenta que la supuesta violación al principio de legalidad no se actualiza y está basada en hechos futuros e inciertos. Asimismo, menciona que la instrucción de permisos provisionales no recae en la esfera competencial del INAI y, por ende, no tiene facultad para impugnarla.

7. Respecto al procedimiento de contratación, el Ejecutivo Federal establece que no se está creando un régimen de excepción. Se deberá respetar el procedimiento de licitación pública por ser la regla general y, en caso de que alguna autoridad opte por una alternativa distinta, dicha decisión se deberá fundar y motivar. En el mismo sentido, argumenta que no existe una violación al artículo 134 constitucional, dado que el acuerdo no regula aspectos de contratación, sino de otorgamiento de autorizaciones y permisos los cuales son posteriores a la contratación. Por último, respecto a los conceptos de invalidez séptimo y octavo, establece que no existe una violación al principio de rectoría económica ya que con el acuerdo se busca la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero del país, así como la continuidad al Plan Nacional de Desarrollo. De igual manera, no existe violación a los acuerdos comerciales, como lo argumenta el INAI, debido a que no se realiza una reserva anticipada de la información. Se busca evitar trámites burocráticos y no la rendición de cuentas de las obras públicas a la población.

8. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

9. **Alegatos.** Los alegatos fueron presentados en tiempo y forma. Se remite al expediente correspondiente para su consulta.

10. **Audiencia.** El veintidós de junio de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella, el Ministro instructor admitió y tuvo por desahogadas las pruebas apor-



tadas por las partes, abrió el periodo de alegatos y puso el expediente en estado de resolución.

11. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de primero de agosto de dos mil veintidós, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, para finalmente determinar el cierre de instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.

II. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General,³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ y el punto segundo, fracción I, primer párrafo, del Acuerdo General Número 1/2023 de este Tribunal Pleno,⁵ en virtud de que se plantea un conflicto entre un órgano constitucionalmente autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, por motivo de un acto emitido por éste.

III. PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

13. El INAI señala en su demanda al acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, en su edición vespertina, así como todas y cada una de las consecuencias del mismo.

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁵ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



14. A continuación, se transcribe el acuerdo en su integridad:

"ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.– Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 26 y 90 de la propia Constitución; 1o., 2o., 3o., 10, 11, 27, 29, 30, 30 Bis, 31, 32, 32 Bis, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 41 Bis y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

"CONSIDERANDO

"Que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la Nación;

"Que México requiere infraestructura para fomentar su desarrollo de manera incluyente y acercar oportunidades a las regiones más rezagadas en los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos, y otros sectores prioritarios y/o estratégicos que contribuyen al crecimiento y a la seguridad nacional del país;

"Que los proyectos regionales de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo son importantes para incrementar la derrama económica del



turismo, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente;

"Que es de interés público y de seguridad nacional el desarrollo y crecimiento de la infraestructura a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y que se traducen en un beneficio colectivo de todos los mexicanos, y

"Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como Nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"ARTICULO PRIMERO. Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.

"ARTICULO SEGUNDO. Se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.

"La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.



"ARTICULO TERCERO. La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. Las erogaciones que, en su caso, se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a los ejecutores de gasto correspondientes en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Dado en la Residencia del Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 22 de noviembre de 2021.—**Andrés Manuel López Obrador.**—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, **Adán Augusto López Hernández.**—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, General **Luis Crescencio Sandoval González.**—Rúbrica.—El Secretario de Marina, Almirante **José Rafael Ojeda Durán.**—Rúbrica.—La Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, **Rosa Icela Rodríguez Velázquez.**—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Rogelio Eduardo Ramírez de la O.**—Rúbrica.—El Secretario de Bienestar, **Javier May Rodríguez.**—Rúbrica.—La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **María Luisa Albores González.**—Rúbrica.—La Secretaria de Energía, **Norma Rocío Nahle García.**—Rúbrica.—La Secretaria de Economía, **Tatiana Clouthier Carrillo.**—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, **Víctor Manuel Villalobos Arámbula.**—Rúbrica.—El Secretario de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, **Jorge Arganis Díaz Leal.**—Rúbrica.—El Secretario de la Función Pública, **Roberto Salcedo Aquino.**—Rúbrica.—La Secretaria de Educación Pública, **Delfina Gómez Álvarez.**—Rúbrica.—El Secretario de Salud, **Jorge Carlos Alcocer Varela.**—Rúbrica.—La Secretaria de Trabajo y Previsión Social, **Luisa María Alcalde Luján.**—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Román Guillermo Meyer Falcón.**—Rúbrica.—La Secretaria de Cultura, **Alejandra Frausto Guerrero.**—Rúbrica.—El Secretario de Turismo, **Miguel Tomás Torruco Marqués.**—Rúbrica."



15. A pesar de que el INAI refiere, en el apartado destacado, a la impugnación de "todas y cada una de las consecuencias" del acuerdo impugnado, lo cierto es que el planteamiento formulado por el actor, en este punto, alude a actos futuros, inciertos e indeterminados respecto de los cuales no es posible realizar un análisis de constitucionalidad, por lo que no cabe pronunciamiento alguno al respecto.⁶

IV. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁷ el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días, a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

17. El plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno al diecinueve de enero de dos mil veintidós.⁸

18. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez

⁶ En similares términos se resolvió la controversia constitucional 195/2020. Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461 y registro digital: 166990.

⁷ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

⁸ Debiéndose descontar los días veintisiete y veintiocho de noviembre de dos mil veintiuno, cuatro, cinco, once y doce; del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno; y uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de enero de dos mil veintidós. Lo anterior, porque estos días son inhábiles de conformidad con el artículo 2 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto Primero, incisos a), b) y d) del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles.



de diciembre de dos mil veintiuno, debe concluirse que la demanda fue promovida en forma oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos que están legitimados para promover una controversia constitucional. En el mismo sentido, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria⁹ de la materia prevén que esos órganos pueden tener el carácter de actores, y deberán comparecer a través del funcionario que en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

20. En atención a ello, este Tribunal Pleno estima que el INAI, al ser un órgano constitucionalmente autónomo, de conformidad con lo establecido en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal,¹⁰ está legitimado para promover una controversia constitucional de acuerdo con el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional.¹¹ Asimismo, se estima que la representación para acudir al procedimiento se hizo conforme a la normatividad aplicable.

⁹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

¹⁰ **Artículo 6.** ...

A. ...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley."

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."



21. Con fundamento en el artículo 41, fracción VII, de la LGTAIP;¹² 12, fracción III,¹³ y 32, fracción I,¹⁴ del Estatuto Orgánico del INAI, se extrae que el INAI podrá promover una controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), previa aprobación de la mayoría de sus Comisionados. Asimismo, se establece que será la Dirección General de Asuntos Jurídicos quien representará legalmente al instituto en los procesos de toda índole.

22. Así pues, la demanda fue presentada por Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del INAI. Dicha calidad se acredita con copia certificada de la credencial expedida por el INAI; así como con los Acuerdos del Pleno del INAI que lo nombran como director general de Asuntos Jurídicos de veintiséis de enero y de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno. De igual manera, en el escrito de demanda se acredita que en sesión del ocho de diciembre de dos mil veintiuno, los comisionados del Pleno del INAI aprobaron la presentación de la demanda de controversia constitucional en contra del acuerdo impugnado. Es así que este Tribunal Pleno concluye que la demanda fue presentada por parte legítima.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

23. La legitimación pasiva la tienen el Poder Ejecutivo Federal, así como las Secretarías de Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura,

¹² **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹³ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del instituto: ...

"III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes."

¹⁴ **Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones; ..."



Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo. Ello con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso I),¹⁵ de la Constitución Federal que establece los entes entre los cuales se podrá suscitar una controversia constitucional; específicamente entre un órgano constitucionalmente autónomo, como es el INAI, y el Poder Ejecutivo de la Unión. Aunado a lo anterior, los artículos 10, fracción II,¹⁶ y 11, párrafo primero,¹⁷ de la ley reglamentaria prevén que serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

24. Se reconoce la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Federal. Ello en atención a que María Estela Ríos González fue quien contestó la demanda, ostentándose con el carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal. Ahora bien, en términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Federal;¹⁸ 4, párrafo primero,¹⁹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como con el punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Fede-

¹⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

¹⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; ..."

¹⁷ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹⁸ **Artículo 90.** ...

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

¹⁹ **Artículo 4.** La función de consejero jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un consejero que dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por éste."



ración el nueve de enero de dos mil uno,²⁰ el consejero jurídico del Ejecutivo Federal es quien tiene la representación jurídica del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional.

25. Por otro lado, en lo que respecta a las secretarías, es criterio reiterado de esta Corte reconocer la legitimación pasiva de éstas cuando intervengan en el refrendo del acto impugnado, ya que es un acto que reviste autonomía. Tal es el caso de la presente controversia constitucional respecto de las Secretarías que fueron previamente mencionadas. Sirve de sustento el criterio reflejado en la tesis jurisprudencial, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO IMPUGNADO."²¹ Así las cosas, este Tribunal Pleno reconoce la legitimación pasiva de las secretarías demandadas que participaron en el refrendo del acuerdo impugnado y que comparecen en el juicio a través de sus respectivos representantes,²² en términos del artículo 11, fracción I, de la ley reglamentaria en la materia antes citado.

²⁰ Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de dos mil uno. "ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público. "La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²¹ Tesis P./J. 109/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, con número de registro digital: 188738.

²² Brenda Samantha Carrillo Córdova, directora general de Procedimientos Constitucionales de la [Secretaría de Gobernación](#); Eleazar Ramírez Espíndola, Subjefe Normativo, Técnico y Administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de Defensa Nacional](#); Alejandra Ortiz Soria, jefa de la Unidad Jurídica de la [Secretaría de Marina](#); Facundo Santillán Julián, titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la [Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana](#); Félix Federico Palma Valdés, subprocurador fiscal federal de Amparos de la [Secretaría de Hacienda y Crédito Público](#); Guadalupe Espinoza Saucedo, titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales](#); Wolfgang Javier Aceves Zavala,



VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. En sus contestaciones, las autoridades hicieron valer las siguientes causas de improcedencia.

VI.1. Falta de interés legítimo

27. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Energía, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Marina y de Economía estiman que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional referente a la falta de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

28. Estiman que debe sobreseerse dado que no se produce ninguna afectación a la esfera competencial del INAI con la emisión del acuerdo y, por ende, no se actualiza el principio de afectación necesario para actualizar el interés legítimo. Indican, en suma, que el objetivo del acuerdo no es reservar información, sino fomentar el crecimiento económico, fortalecer el desarrollo nacional y preservar la seguridad nacional al evitar los trámites burocráticos, utilizar el presupuesto para lo que fue designado y, así, generar infraestructura. Por ello, la afectación que el órgano actor alega consiste en una posible afectación de acaecimiento futuro e incierto y debe desestimarse.

director de lo Contencioso de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de Energía](#); Mónica Paredes García, directora de Cámaras Empresariales y Desarrollo Regional de la [Secretaría de Economía](#); Zaira Anahí Cruz Rodríguez, directora de lo Contencioso de la [Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural](#); Nancy Trejo Chávez, directora general Adjunta de Procesos Contenciosos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes](#); Manuel García Garfías, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de la Función Pública](#); Omar Guadalupe Gutiérrez Lozano, director general de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría del Trabajo y Previsión Social](#); Alma Angélica González Jiménez, directora general de Amparos y Ejecutorias de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano](#); Alejandro García Villalpando, director de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la [Secretaría de Turismo](#).



29. Por su parte, el INAI, en el apartado de procedencia de su escrito de demanda, sostiene que el acuerdo impugnado transgrede de manera directa sus facultades constitucionales por lo que se actualiza un principio de afectación y, por ende, el interés legítimo. Sustenta lo anterior en que el acuerdo realiza una reserva expresa de la información al disponer que las obras o proyectos de infraestructura y los estratégicos y prioritarios son de interés público y seguridad nacional. Al utilizar dichos calificativos, se actualiza una identidad conceptual entre las excepciones que el artículo 6o. constitucional prevé al principio de máxima publicidad –interés público y seguridad nacional– y los términos que utiliza el acuerdo. Aduce que al realizar dicha identidad conceptual, se está frente a la pretensión del titular del Poder Ejecutivo de realizar una reserva de toda aquella información relacionada con las obras y proyectos a las que se refiere el acuerdo. De suceder aquéllo, se provoca que el instituto actor no pueda realizar su mandato constitucional de proteger y garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información.

30. Asimismo, el INAI hace alusión al artículo 108 de la LGTAIP. Argumenta que dicho ordenamiento debe ser tomado en consideración como parámetro de regularidad al analizar este caso además de lo establecido constitucionalmente. De acuerdo con el INAI, el acuerdo transgrede el artículo 108 de la LGTAIP en tanto que el mismo prohíbe que se emitan acuerdos que clasifiquen documentos o información reservada de forma anticipada y general. Lo cual, a juicio del instituto actor, realiza el acuerdo respecto de los proyectos y obras que califica como de interés público y seguridad nacional.

31. En la misma línea, señala que el acuerdo invalida el ejercicio de las facultades constitucionales de control y revisión del INAI a través de las cuales protege el derecho de acceso a la información. Esto es así debido a que cualquier instancia de revisión que conozca el INAI respecto de información reservada que se fundamente en el acuerdo carecerá de eficacia porque el INAI no tiene competencia para evaluar la regularidad constitucional de un acto administrativo emitido por el Ejecutivo Federal que realiza una reserva anticipada y general de la información. Aunado a ello, cualquier resolución que pudiera emitir el INAI siempre podrá ser impugnada por el Ejecutivo Federal por motivos de seguridad nacional con fundamento en el acuerdo. Lo cual desatiende el régimen de excepción regulado a nivel constitucional que establece que las resoluciones del INAI



serán vinculantes, definitivas e inatacables permitiendo que el consejero jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión cuando presuntamente se ponga en peligro la seguridad nacional.

32. A juicio de este Tribunal Pleno, debe calificarse de **infundada** la causa de improcedencia que hicieron valer las autoridades antes mencionadas consistente en la falta de interés legítimo del INAI para promover la presente controversia constitucional. Ello, en atención a que el acuerdo es susceptible de incidir en el ámbito de actuación del INAI. Por tanto, se actualiza el principio de afectación, el cual ha sido denominado requisito de procedencia de las controversias constitucionales en repetidas ocasiones por esta Corte.

33. Como se sostuvo en la controversia constitucional 206/2017, discutida el tres de marzo de dos mil veinte en sesión del Pleno, para que un órgano contemplado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución cuente con interés legítimo para promover este medio de control constitucional, resulta imprescindible que con la emisión de la norma o acto que se impugna, exista, cuando menos, un principio de afectación.²³ Dicho criterio deriva de una multiplicidad de precedentes sostenidos en este tribunal.

34. En la controversia constitucional 9/2000, se consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, Poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.²⁴ En la controversia constitucional 5/2001, se determinó que además de tutelar el ámbito de atribuciones conferida por la Constitución, este medio de control también busca preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de dichos órganos considerando

²³ Tesis 2a. XVI/2008, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897, con número de registro digital: 170357, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN."

²⁴ Tesis P./J. 83/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, con número de registro digital: 189327, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."



que es necesario un principio de afectación.²⁵ Por último, la diversa 33/2002 retomó el principio y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo se deberá estudiar este principio.²⁶

35. De estos precedentes se sustrae que es incorrecta la afirmación de que únicamente es procedente la controversia cuando hay una afectación relevante en la que se le desplaza, sustituye o priva al actor del ejercicio de su facultad constitucional. Así pues, se ha superado una concepción estrecha del interés en la controversia constitucional; propiamente, la del interés jurídico.

36. A manera ilustrativa, cabe señalar que en la misma línea, la Primera Sala ha establecido que para acreditar la afectación suficiente: "es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales".²⁷

37. Es así como se concluye que se puede actualizar el interés legítimo no sólo con la supresión de una facultad propia del actor, sino que puede tratarse

²⁵ Tesis P./J. 112/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 881, con número de registro digital: 188857, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE."

²⁶ Tesis P./J. 50/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 920, con número de registro digital: 181168, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."

²⁷ Tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, marzo de 2014, página 721, con número de registro digital: 2006022, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."



de una afectación resentida por la emisión de normas u actos que de alguna manera, incidan en la esfera jurídica del actor. Tal fue la lógica en la controversia constitucional 206/2017 antes citada, en la cual, se resolvió que se actualizaba un principio de afectación del INAI.

38. De acuerdo con el artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución Federal, el INAI es un órgano constitucionalmente autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Además, entre sus facultades se encuentra la de conocer de asuntos relacionados con estos derechos de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre otras autoridades. Dicha facultad se reitera y regula en la LGTAIP y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, "**LFTAIP**") en donde se explicita que el INAI conocerá y resolverá los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal.

39. En consecuencia, el Pleno de la Suprema Corte, en la controversia constitucional 206/2017 antes citada, estimó que las modulaciones que se hagan a la forma de ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en normas secundarias, de manera indirecta, tienen un impacto en el desempeño de tal competencia por el INAI.

40. En el caso que nos ocupa, es relevante mencionar que como hace valer el accionante, el artículo 6o., apartado A, fracción I establece que la información únicamente puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.²⁸ De la misma forma, el

²⁸ **Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"...

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:



artículo primero del acuerdo impugnado hace uso de los términos "interés público" y "seguridad nacional" en su conjunto, para calificar diversos proyectos y obras. Para mayor claridad, se transcribe a continuación dicho artículo:

"ARTICULO PRIMERO. Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional." [énfasis añadido]

41. El actor argumenta en su demanda que la identidad de conceptos entre aquellos que pueden dar paso a reservar temporalmente la información y los utilizados en el acuerdo para calificar la realización de obras y proyectos a cargo del gobierno de México genera una modulación en el derecho de acceso a la información y en las facultades con las que cuenta para salvaguardarlo. Esto es así porque, desde su perspectiva, puede presumirse que la información que se genere en dichos proyectos y obras gozará de la misma categoría.

42. Por lo anterior, argumenta que la emisión de este acuerdo es susceptible de causar un impacto en el derecho de acceso a la información y en las facultades que su órgano garante contabiliza para garantizarlo. Para el instituto actor, al categorizar las obras y proyectos como de seguridad nacional e interés público, la información relativa a ellos se sitúa en el supuesto de reserva de información del artículo 6o. constitucional. Así pues, surge la posibilidad de que dicha información sea reservada, lo que impediría a los ciudadanos acceder a la infor-

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."



mación de dichos proyectos y obras públicas. Ello originaría una modulación al derecho de acceso a la información, pues afectaría la forma en que las personas interactúan con la información que derive de dichos proyectos y obras.

43. Esta modulación, para el instituto actor, impactaría también en su facultad para resolver recursos de revisión que además, podrían ser impugnados en todo momento por el consejero jurídico, desatendiendo la excepcionalidad del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, previsto en el artículo 6o. constitucional.

44. Será una cuestión reservada al fondo de la presente controversia determinar si de hecho existe el impacto antes mencionado. Sin embargo, lo aquí identificado es suficiente para actualizar el principio de afectación necesario para acreditar el interés legítimo en este medio de control.

45. Es importante traer a colación el criterio contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO." en la cual se establece que no todas las violaciones constitucionales se pueden analizar en la controversia constitucional, sino sólo aquellas que versen sobre la invasión, vulneración o afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. De ahí, la tesis identifica dos hipótesis de improcedencia: cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones (1) a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales, y/o (2) de estricta legalidad. Ambos supuestos son de estricta aplicación, por lo que en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a la esfera competencial de alguna de las partes, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio deberá ser procedente. Esto, aunque implique conexamente el estudio de "violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad".²⁹

²⁹ Tesis P./J. 42/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668.



46. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que muchos de los argumentos vertidos por el INAI en su escrito de demanda están relacionados con la manera en que el acuerdo impugnado vulnera el derecho de acceso a la información. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estos argumentos están relacionados en todo momento con facultades específicas dentro de la nómina competencial del instituto actor, como son las contenidas en el artículo 41 de la LGTAIP.³⁰ Específicamente, se relacionan a las establecidas en las fracciones II, III y IV, relativas con su atribución para conocer de recursos de revisión y de inconformidad. Cabe aclarar que lo anterior no prejuzga sobre el mérito de los argumentos vertidos, ya que es una cuestión que atañe al fondo de esta resolución.

³⁰ **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, esta Ley;

"II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;

"III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;

"IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley;

"V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;

"VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VIII. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;

"IX. Suscribir convenios de colaboración con los Organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia;

"X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público; y,

"XI. Las demás que le confieran esta Ley y otras disposiciones en la materia."



47. Por otro lado, es importante tener presente que el criterio citado debe ser leído a la luz de la reciente reforma constitucional al Poder Judicial, del primero de marzo de dos mil veintiuno. En particular, la nueva redacción del artículo 105, fracción I, último párrafo, que permite expresamente hacer valer violaciones a derechos humanos a través de una controversia constitucional, entendiéndose como aquellas relacionadas con el ámbito competencial del actor, tal como ocurre en el presente caso.

48. No se pasa por alto que recientemente, al resolverse la controversia constitucional 44/2021, la mayoría del Tribunal Pleno determinó la improcedencia del medio de control por falta de interés legítimo de la COFECE. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en ese caso y como ya ha quedado expuesto, el INAI no acude en defensa abstracta del derecho de acceso a la información, sino que relaciona esta supuesta vulneración con su ámbito competencial de revisión y de supervisión en el cumplimiento de las obligaciones oficiosas en materia de transparencia por parte de los sujetos obligados, ámbitos regulados constitucionalmente y desarrollados en la Ley General que rige su competencia.

49. Finalmente, es necesario destacar que el veintidós de abril de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto promulgatorio del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho. A través de éste, principalmente, se busca garantizar la implementación plena de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.³¹ Por ello, se adquirió la obligación de interpretar el interés legítimo en términos amplios, tratándose de la materia de acceso a la información

³¹ **"Artículo 1. Objetivo.**

"El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible."



medioambiental.³² En esa tesitura, este Tribunal Pleno debe verificar los presupuestos procesales de cualquier medio de control constitucional teniendo esta premisa como pauta interpretativa. En específico, esta interpretación en términos amplios impacta el análisis de la legitimación activa y el interés legítimo, pues el denominado Acuerdo de Escazú señala de forma expresa que es una obligación de los Estados garantizar la legitimación amplia en defensa del medio ambiente.³³

50. Por eso, dado que en el caso el INAI, como órgano constitucional autónomo con legitimación activa para acudir al presente medio de control, impugna un acuerdo que potencialmente podría obstaculizar el acceso a información ambiental, pues se implementa un sistema de excepción para una parte de las obras públicas a su cargo, debe concluirse que tiene también, en este punto, interés legítimo para acudir a la vía.

51. En la misma línea, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Secretaría de Economía estiman que la parte actora no vierte conceptos de invalidez que constituyan la mínima causa de pedir respecto al acto reclamado al Ejecutivo Federal. Al quedar demostrado que el actor plantea un principio de afectación en su esfera competencial, procede desestimar los argumentos vertidos por ambas secretarías.

52. Por último, existe otra razón por la que debe considerarse como desestimada dicha causa de improcedencia. Es criterio reiterado de esta Corte que, aquellas cuestiones que involucren el fondo no pueden analizarse dentro de los requisitos de procedencia. Dentro de esta categoría se encuentra la alegada por las autoridades de que el acuerdo impugnado no causa una afectación real y objetiva al derecho de acceso a la información. Sirve de fundamento el criterio contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA

³² "Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.

"...

"3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

"...;

"c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; ..."

³³ Ídem.



CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³⁴

53. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Energía; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Marina; y la Secretaría de Economía es **infundada**.

VI.2. Ausencia de afectación por el acto de refrendar el acuerdo

54. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Turismo, de Defensa Nacional y de Economía estiman que se debe sobreseer la demanda en relación con los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, debido a que no se reclama el refrendo, que dichas autoridades realizaron, por vicios propios. Es decir, estiman que en los conceptos de invalidez no se establece cómo la actuación de dichos secretarios invadió la esfera competencial del órgano actor.

55. En consideración de este Tribunal Pleno, se debe calificar dicha causa de improcedencia como **infundada**. Es criterio de esta Corte que los secretarios de Estado, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen legitimación pasiva en una controversia constitucional cuando refrenden un acto del titular del Poder Ejecutivo Federal. Ello, por constituir un medio de control del ejercicio de dicha autoridad revestido de autonomía.³⁵ Sirve de fundamento el criterio contenido en la tesis jurisprudencial, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."³⁶

³⁴ Tesis P./J. 92/99, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.

³⁵ Véase en un sentido similar lo resuelto en la controversia constitucional 41/2020.

³⁶ Tesis P./J. 109/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, con número de registro digital: 188738.



56. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Economía es **infundada**.

57. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertido de oficio por el Tribunal Pleno, se procede examinar el fondo del asunto.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

58. El INAI plantea diversos conceptos de invalidez, encaminados a, por un lado, cuestionar la constitucionalidad de considerar de interés público y seguridad nacional la realización de determinados proyectos y obras públicas (1). Por otro lado, aunque en estrecha conexión con la declaratoria de seguridad nacional e interés público, el actor combate el régimen de autorizaciones provisionales instalado por el acuerdo impugnado (2). Ambas vertientes argumentativas buscan evidenciar lesiones a diferentes facultades del órgano garante de la transparencia y el acceso a la información, por lo que serán estudiadas de manera separada.

VIII.1. La declaratoria de interés público y seguridad nacional de proyectos y obras a cargo del gobierno de México en el acuerdo impugnado

59. En su primer concepto de invalidez, el INAI argumenta que el acuerdo clasifica de reservada la información que se produzca en relación con proyectos y obras realizadas por el gobierno de México, asociados a la infraestructura de ciertos sectores específicos, así como los que se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional. El instituto demandante considera que dicha clasificación se realiza de forma anticipada, generalizada y definitiva, puesto que el acuerdo declara de interés público y seguridad nacional los referidos proyectos y obras.

60. El INAI estima que el acuerdo tiene como efecto que toda la información generada en los proyectos y obras referidos tendrá la naturaleza de reservada, que esta reserva no tiene plazo alguno y que excluye la aplicación de la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así pues, el acuerdo realiza una violación sustantiva al derecho de acceso a la información y una violación a la competencia del INAI.



61. La violación competencial se da porque el acuerdo es de naturaleza definitiva y obligatoria para la APF y excluye la aplicación del sistema normativo de acceso a la información, por lo que la competencia del instituto para revocar la reserva y abrir la información se vulnera de forma definitiva e irreparable. Además, se afectan materialmente las atribuciones de control y revisión dadas al INAI por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reglamentarias, pues el instituto no tiene competencia para inaplicar o analizar la regularidad constitucional del acuerdo.

62. En el segundo concepto de invalidez, el INAI alega que el Ejecutivo Federal amplía el concepto de seguridad nacional establecido en ley sin contar con la facultad para hacerlo. Así pues, señala que el artículo primero del acuerdo es contrario al artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional. Y es con base en esta facultad que expidió la LSN, que define el concepto de "seguridad nacional" en su artículo 3o. Asimismo, el INAI considera que el artículo primero del acuerdo también es violatorio del artículo 89, fracción VI, de la Constitución, que establece que el presidente tiene en su cargo preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva es decir, la LSN. A su vez, al declarar como de seguridad nacional la realización de obras y/o proyectos referidos en el acuerdo sin la facultad para ello, el Ejecutivo conculcó el artículo 6o. constitucional, pues la información que se genere será considerada como información de seguridad nacional, un límite al derecho de acceso a la información.

63. En el séptimo concepto de invalidez, el INAI señala que el acuerdo violenta los artículos 1o., 14, 16, 25, quinto párrafo, 28, cuarto y séptimo párrafos, 49, 73, fracción XXIX-M, 89, fracción I, y 133 constitucionales, al quebrantar los principios de legalidad, de supremacía constitucional, de división de poderes y de división de competencias. El Ejecutivo dispone del concepto de "seguridad nacional" y lo dota de contenido sin siquiera tratar de encuadrar en alguno de los supuestos del concepto, con lo que evade la aplicación de la LSN, por lo que se violentan los referidos principios. De forma similar, el acuerdo establece que la calidad de "estratégica" o "prioritaria" depende únicamente de que así se considere en virtud de sus características, naturaleza, complejidad y magnitud. Sin embargo, esto contraviene los artículos 25 y 28 constitucionales, que establecen de forma taxativa las áreas estratégicas y prioritarias.



64. Los conceptos de invalidez se consideran **parcialmente fundados y suplidos en su deficiencia**.

65. En primera instancia, se revisarán brevemente las normas relevantes relativas a la reserva de información pública (a). Después, se procederá al análisis del primer artículo del acuerdo impugnado (b).

a. Parámetro de regularidad relevante para la reserva de información pública

66. El derecho de acceso a la información es el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información. Comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.³⁷ Se le atribuye una doble función: por un lado, una dimensión individual que protege y garantiza que las personas interactúen con la información, lo que les permite autodeterminarse, ya que contribuye a la comprensión de su existencia y su entorno. Por otro lado, una dimensión social que constituye un pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático.³⁸

67. El derecho de acceso a la información, así como sus principios y bases, se encuentran contenidos en el artículo 6o. constitucional, reformado medularmente, el siete de febrero de dos mil catorce.

"Artículo 6o. ...

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

" ...

³⁷ Conforme al artículo 4 de la LGTAIP.

³⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 94/2018, resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la tesis aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de rubro "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 838, , con número de registro digital: 2012524.



"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. **Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer **el principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. ..." [énfasis añadido]

68. De la disposición transcrita, observamos que toda información en posesión de cualquier autoridad es pública y únicamente podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes. Cabe señalar que tampoco puede clasificarse como reservada la información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.³⁹ Este Pleno ha señalado que la relación entre el derecho a la información y estos límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativo, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos requiere en su aplicación un equilibrio necesario entre el ejercicio efectivo del derecho a la información y la indebida afectación de otro tipo de bienes y valores constitucionales que están instituidos también en beneficio de las personas.⁴⁰

³⁹ Conforme a lo establecido en el artículo 4 de la LGTAIP. Véase, además, como apoyo, la tesis aislada P. 1/2019 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO PUEDE ALEGARSE EL CARÁCTER DE 'RESERVADO' DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS CUANDO LA INVESTIGACIÓN VERSE SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES O DELITOS DE LESA HUMANIDAD.". Emitida por el Pleno y consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 562, con número de registro digital: 2021412.

⁴⁰ De acuerdo con lo señalado en la tesis aislada P. 11/2019 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RELACIÓN CON SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES NO DEBE PLANTEARSE EN TÉRMINOS ABSOLUTOS.". Consultable en la *Gaceta del*



69. En la interpretación del derecho de acceso a la información rige el principio de máxima publicidad. Éste establece que: "toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática".⁴¹

70. El derecho de acceso a la información también es protegido en el ámbito internacional. Destacadamente, en la Opinión Consultiva número OC-5/85,⁴² la Corte Interamericana de Derechos Humanos interpretó el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sostuvo que ese instrumento internacional no sólo garantiza el derecho y la libertad de expresar el pensamiento propio, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Adicionalmente, en el *Caso Claude Reyes Vs. Chile*, la Corte Interamericana dispuso que el artículo 13 ampara el derecho de las personas a recibir información bajo el control del Estado y la obligación positiva del Estado de suministrarla. Esta información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.⁴³

71. El INAI es el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el cumplimiento de este derecho, tal como lo establece el artículo 6o. de la Constitución Federal.

"Artículo 6o. ...

"A. ...

"VIII. La Federación contará con **un organismo autónomo**, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 561, con número de registro digital: 2021411.

⁴¹ Artículo 8, fracción VI, de la LGTAIP.

⁴² Corte IDH. *La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 noviembre de 1985. Serie A No.5.

⁴³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafo 77.



autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, **responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública** y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, **en los términos que establece la ley general que emita el Congreso de la Unión** para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"...

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales **de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"...

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas reso-



luciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. ..." [énfasis añadido]

72. De acuerdo con la disposición transcrita, el INAI tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo en el ámbito federal. La única excepción permitida por la Constitución son aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, y únicamente el consejero jurídico del Gobierno puede interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte cuando las resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional, conforme a la ley de la materia.

73. Como ya se había señalado, además, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo es en principio pública y únicamente puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que establezcan las leyes y conforme al principio de máxima publicidad.

74. Ahora bien, para evaluar si determinadas restricciones al derecho de acceso a la información son válidas, hay que atender a lo establecido en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*.⁴⁴ En este asunto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que las restricciones deben: 1) establecerse previamente en leyes (en sentido formal y material), 2) responder a un objetivo permitido por la Convención Americana (conforme a su artículo 13.2, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"), y 3) ser necesarias para una sociedad democrática.⁴⁵ Considerando que la reserva de información pública es una restricción al derecho de acceso a la información, las disposiciones que así lo establezcan deberán cumplir con estos requisitos.

75. En consonancia con lo anterior, el artículo 6o. constitucional requiere que se establezca en ley la información que se considere como reservada o confi-

⁴⁴ Resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de septiembre de dos mil seis.

⁴⁵ Véase *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, párrafos 88-93.



dencial. Además, la reserva solamente podrá hacerse temporalmente por **razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes**. Así pues, existe reserva de ley para fijar los términos en los que se puede reservar la información, así como la información que puede considerarse reservada. Esto, a su vez, se establece y desarrolla en la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional, la LGTAIP.

76. La LGTAIP, en su artículo 108, **prohíbe a los sujetos obligados clasificar información antes de que ésta se genere y realizar reservas de información de forma general**. Para que los sujetos obligados puedan clasificar información como reservada, deben realizarlo conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño. Cabe señalar que la LFTAIP replica esta disposición en su artículo 105.

"Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada.

"En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información.

"La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño." [énfasis añadido]

77. Los pasos a seguir en la prueba de daño se desarrollan en el artículo 104 de la LGTAIP, transcrito a continuación.

"Artículo 104. En la aplicación de la **prueba de daño**, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;



"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

78. A su vez, el artículo 113 de la Ley General explicita los supuestos en los que se puede reservar la información pública. El artículo 110 de la LFTAIP replica el artículo en los mismos términos.

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;



"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales." [énfasis añadido]

79. La primera fracción del artículo anterior establece que la información pública puede clasificarse como reservada cuando su publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y que, además, la reserva cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Además, observamos que la fracción XIII permite que otras leyes incorporen supuestos de reserva de información adicionales, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la LGTAIP.

80. Así pues, en términos del artículo 6o., las leyes deberán fijar los términos en que podrá ser reservada la información por razones de interés público y seguridad nacional. En esta sintonía, a nivel legislativo, podemos extraer que las leyes pueden incorporar supuestos de reserva siempre y cuando éstas no resulten en una clasificación anticipada y general de información, y que permitan a las autoridades realizar la prueba del daño al clasificar la información. Adicionalmente, se extrae que queda prohibido: a) emitir acuerdos generales para clasificar documentos y b) clasificar documentos antes de que exista la información.



81. A este marco legislativo, valdría adicionar la línea de precedentes en la que el Tribunal Pleno ha analizado la constitucionalidad de normas que configuran supuestos de reserva de información, contenidas todas ellas en leyes federales o estatales.

82. Entre estos precedentes destacan las acciones de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019,⁴⁶ 109/2019,⁴⁷ 66/2019,⁴⁸ 13/2016 y su acumulada 14/2016,⁴⁹ 94/2018,⁵⁰ 80/2018⁵¹ y 66/2018.⁵²

⁴⁶ Resuelta el siete de enero de dos mil veintiuno. En este asunto, es relevante el estudio del Tema 2, en el que se analizó la constitucionalidad del artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Se declaró inconstitucional la porción normativa subrayada y se reconoció la validez del resto de la disposición.

"Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."

⁴⁷ Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez de porciones normativas de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución del Estado de Jalisco. Se transcribe, a continuación, uno de los artículos analizados con la porción impugnada subrayada. Los otros dos son de contenido similar, pero variando el destinatario:

"Artículo 61. ...

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

⁴⁸ Resuelta el dos de marzo de dos mil veinte. Se analizó la constitucionalidad del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se declaró inconstitucional la porción normativa subrayada y se reconoció la validez del resto de la disposición.

"Artículo 110. ...

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

⁴⁹ Resuelta el veinticinco de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

"Artículo 23. La información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada información de Seguridad Nacional en



83. El criterio mayoritario de esta Suprema Corte en los precedentes referidos ha sido el de reconocer la validez de las disposiciones impugnadas por considerar que dichos supuestos no son reservas generalizadas y anticipadas de información, prohibidas constitucional y legalmente, como adelantamos. El principal argumento en los casos bajo análisis es que, por la redacción y la ubicación de las normas impugnadas, es posible optar por una interpretación sistemática a la luz de las leyes de transparencia y acceso a la información

términos de la Ley en la materia. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública."

⁵⁰ Resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza para el Estado de San Luis Potosí:

"Artículo 10. Toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, será considerada como reservada y confidencial, con excepción de lo que establezcan las disposiciones aplicables, así como en aquellas (sic) casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales."

⁵¹ Resuelta el trece de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez de los artículos 23 y 33, en la porción normativa subrayada, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas:

"Artículo 23. La información recabada con base en la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

"I. Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia;

"II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, y

"III. La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes."

"Artículo 33. Toda grabación en la que aparezca una persona identificada o identificable se considerará dato personal y, por tanto información confidencial; las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada."

⁵² Resuelta el diez de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez del artículo 36 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California:

"Artículo 36. En el uso de la fuerza pública y la planeación de operativos, siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios generales objeto de la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

"...

"II. Determinar el mando de la Institución Policial responsable del operativo, con las obligaciones siguientes:

"...

"h) Grabar y filmar el desarrollo del operativo desde el inicio hasta su conclusión. Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y el derecho a su acceso se ejercerá de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California."



aplicables. Esto conlleva la obligación de aplicar caso a caso la prueba de daño y, sólo así, clasificar la información como reservada.

84. Por otro lado, en las acciones de inconstitucionalidad 100/2019,⁵³ 56/2018⁵⁴ y 73/2017,⁵⁵ el Tribunal Pleno ha invalidado disposiciones comparables

⁵³ Resuelta el veintiuno de junio de dos mil veintiuno. Es relevante en este asunto el análisis del segundo concepto de invalidez, en el cual se estudió la constitucionalidad del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Se invalidó la porción normativa subrayada a continuación.

"Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

"La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes."

⁵⁴ Resuelta el veintuno de mayo de dos mil diecinueve. Aunque en el precedente se estudia la constitucionalidad de diversas normas, resulta relevante para este caso el estudio de las fracciones I y II del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y el artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco. Se transcriben a continuación y se subrayan las porciones invalidadas.

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

"I. Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia;

"II. Cuando su revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del estado.

"...

"V. Cuando así lo prevean la Ley de Protección de Datos y la Ley de Transparencia."

"Artículo 12. ...

"La información relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas se considera reservada, de conformidad con la legislación aplicable."

⁵⁵ Resuelta el treinta de abril de dos mil diecinueve. Se estudió y declaró la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua.

"Artículo 225. La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas



por considerar que éstas sí son reservas generales, totales, absolutas y/o previas de información. En estos casos, las normas y/o el cuerpo normativo al que pertenecían no permitían una interpretación sistemática con las leyes de transparencia y acceso a la información públicas. Destacadamente, el Pleno de esta Suprema Corte evaluó que no permitían la aplicación de la prueba de daño.

85. De esta manera, tanto del marco normativo constitucional y legal, como de la interpretación realizada por el Tribunal Pleno de esta Corte, sólo es posible clasificar información como reservada por causas de interés público o seguridad nacional, aplicando una prueba de daño en cada caso. Además, las bases para desarrollar esta prueba quedan contenidas en la ley reglamentaria en la materia –la LGTAIP– que por lo que hace a las causales de reserva, concibe supuestos puntuales, pero no limitativos, permitiendo su desarrollo o adición en otras leyes.

86. Finalmente, cabría poner énfasis en que la LGTAIP prevé la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, "**Sistema Nacional**"),⁵⁶ cuyo Consejo General se encuentra presidido por el presidente del INAI,⁵⁷ y entre sus facultades destaca la de establecer lineamientos para dar cumplimiento a la ley reglamentaria. Entre ellos, fundamentales para el caso que nos ocupa, resultan los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas* (en adelante "**Lineamientos generales en materia de clasificación**" o "**Lineamientos**"),⁵⁸ cuyo objeto es establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán información.⁵⁹

de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

⁵⁶ Véanse los artículos 27 a 36 de la LGTAIP.

⁵⁷ **Artículo 32.** El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el presidente del instituto. ..."

⁵⁸ Aprobados mediante Acuerdo del Consejo Nacional del SNT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil dieciséis.

⁵⁹ **Primero.** Los presentes Lineamientos Generales tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas.

"El presente cuerpo normativo es de observancia obligatoria para los sujetos obligados."



b. Aplicación al caso concreto

87. El acuerdo impugnado, en su exposición de motivos, señala:

"Que es de interés público y de seguridad nacional el desarrollo y crecimiento de la infraestructura a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y que se traducen en un beneficio colectivo de todos los mexicanos, y

"Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente ..."

88. En esa línea, conviene traer a cuenta su artículo primero por ser ahí donde se declara la realización de proyectos y obras asociados a diversos sectores, como de interés público y seguridad nacional.

"ARTÍCULO PRIMERO. Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional."

89. Este Tribunal Pleno considera que contrario a lo aducido por el actor, el acuerdo impugnado no hace una mención explícita a la información y a su clasificación como reservada, ni siquiera en la parte destacada ya transcrita. Lo que hace es declarar de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno de México asociados a infraestructura de ciertos sectores, o que por sus características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.

90. Ahora bien, recordemos que el artículo 6o., apartado A, fracción I, establece que la información pública solamente podrá ser reservada por razones de



interés público y seguridad nacional, en los términos fijados por las leyes. Destacadamente, éste es el único lugar de la Constitución en que los términos "interés público" y "seguridad nacional" son utilizados en conjunto, de idéntica forma a como lo hace el acuerdo. Por otro lado, el artículo 113, fracción I, de la LGTAIP establece que podrá clasificarse como reservada la información que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, y que cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así pues, al declarar los proyectos y obras referidos en el acuerdo como de interés público y seguridad nacional, la información generada en los mismos entra, en principio, dentro del referido supuesto de reserva.

91. Por otro lado, en su artículo 106, la LGTAIP establece el momento en el que se realizará la clasificación de la información. Esto sucede cuando se recibe una solicitud de acceso de información, cuando una autoridad lo determine mediante resolución o cuando éstas generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en ley. A su vez, la clasificación, tal como se ha señalado, debe realizarse conforme a la prueba de daño, la cual estipula que la autoridad justifique tres cosas: (I) que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (II) que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supere el interés público general de que se difunda; y, (III) que esta limitación se adecue al principio de proporcionalidad y represente el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Así pues, contrario a lo aducido por el actor, el acuerdo no realiza una clasificación anticipada, generalizada y definitiva de información.⁶⁰

92. Sin embargo, lo que el acuerdo sí hace es situar toda la información que se genere en el desarrollo de las obras y proyectos referidos dentro de la aplicación del supuesto de reserva de información del artículo 113, fracción I, de la LGTAIP. La declaratoria tiene como consecuencia la inclusión de información bajo este supuesto que no cabe dentro de la excepción constitucional y que

⁶⁰ En sentido similar se expresó el comisionado del INAI, Oscar Mauricio Guerra Ford y la comisionada Norma Julieta del Río Venegas en sus respectivos votos particulares respecto a la demanda de esta controversia constitucional, al señalar que consideran que el acuerdo no realiza una clasificación expresa o explícita de la información.



ahora puede ser reservada por las autoridades correspondientes al momento de su clasificación. Esto es equivalente a ampliar el supuesto de reserva de información referido a través de un acto administrativo.

93. Lo anterior ocasiona que, **por un lado**, se transgreda el principio de reserva de ley dictado por el artículo 6o. constitucional respecto del establecimiento de los términos en los que procede la clasificación de información e invade la facultad reglamentaria del INAI.

94. En el texto del acuerdo, el titular del Ejecutivo señala que la expedición del mismo se realiza en términos de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Así pues, el acuerdo es expedido conforme a la facultad reglamentaria del presidente de la República.⁶¹ Esta peculiaridad contrasta con los precedentes plenarios citados en el apartado previo, en donde se analizaron y validaron normas contenidas en leyes formales y materiales,⁶² aprobadas por los respectivos Congresos.

95. Esta diferencia es relevante puesto que, para desarrollar las razones de interés público y seguridad nacional por las que se puede reservar la información pública, existe reserva de ley. Tal como se señaló en este apartado, el artículo 6o. constitucional es claro en que únicamente las leyes pueden establecer la información que se considere reservada, y que solamente éstas pueden desarrollar los términos para la reserva de información por razones de interés público y seguridad nacional.

96. Como refuerzo de lo anterior, cabe señalar que el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de

⁶¹ Véase la tesis jurisprudencial, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.". Emitida por el Pleno, de la cual se desprende que "La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, ..." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, con número de registro digital: 166655.

⁶² Véase la caracterización de una ley desde el punto de vista formal y material en la acción de inconstitucionalidad 4/1998, desarrollada posteriormente en la diversa 4/2011 y retomada recientemente, por ejemplo, en la acción 31/2019, todas resueltas por el Tribunal Pleno.



regular en ley la materia de seguridad nacional.⁶³ En contraste, el artículo 89, fracción VI, de la Constitución únicamente otorga al presidente la facultad constitucional de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.⁶⁴ Esto apoya la noción de que existe reserva de ley para establecer cuáles son los límites del concepto de seguridad nacional. Y con mayor razón, al leer estos preceptos junto al artículo 6o. constitucional, queda claro que la extensión de la excepción por seguridad nacional al derecho de acceso a la información pública es indisponible para el Ejecutivo.

97. En este caso, la reserva de ley relativa al establecimiento de los términos en que podrá efectuarse una clasificación de información no actúa exclusivamente como salvaguarda democrática para los ciudadanos y su derecho de acceso a la información, en los términos apuntados por la Corte interamericana, sino que atrinchera al INAI de posibles intromisiones provenientes del Ejecutivo. Se constituye, pues, como una garantía institucional de la división de poderes, entendida como un principio organizativo funcional, dinámico y en constante evolución.⁶⁵

98. Así, sobrepasar el principio de reserva de ley existente respecto de los términos en los que por interés público y seguridad nacional, puede clasificarse información, plantea –en abstracto– una posible intromisión en la autonomía del INAI que atendiendo justamente a esas disposiciones normativas, debe resolver los recursos previstos por el artículo 41 de la LGTAIP.⁶⁶

⁶³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

⁶⁴ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: "...

"VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación."

⁶⁵ El desarrollo y entendimiento de este principio a la luz de la inclusión de los órganos constitucionales autónomos en el engranaje constitucional es explorado en la controversia constitucional 117/2014.

⁶⁶ **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: ...

"II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el capítulo I del título octavo de la presente ley;



99. Sin embargo, no es sólo una intromisión abstracta la que puede observarse en el caso concreto. Recordemos que el INAI encabeza el Sistema Nacional de Transparencia quien,⁶⁷ a su vez, tiene encomendado el establecimiento de lineamientos y todo tipo de instrumentos tendientes a cumplir con los objetivos de la ley.⁶⁸

100. En uso de esa facultad, y como se dio cuenta en el apartado previo, emitió los **lineamientos generales en materia de clasificación**,⁶⁹ cuyo objeto es establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán información.⁷⁰ En ese sentido, los artículos décimo séptimo, octavo y noveno de estos lineamientos generales en materia de clasificación desarrollan lo dispuesto en el artículo 113, fracción I, de la LGTAIP.⁷¹ En otras palabras, es a través de estos lineamientos que se reglamenta el alcance de la seguridad nacional y el interés público para efectos del acceso a la información.

101. El acuerdo impugnado, al permitir –dada su amplitud– extender la aplicación del artículo 113, fracción I, de la LGTAIP, no solamente vulnera la reserva

"III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente ley;

"IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el capítulo III del título octavo de la presente ley; ..."

⁶⁷ **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia; ..."

⁶⁸ **Artículo 31.** El Sistema Nacional tiene como funciones:

"I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley; ..."

⁶⁹ Aprobados mediante Acuerdo del Consejo Nacional del SNT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil dieciséis.

⁷⁰ **Primero.** Los presentes Lineamientos Generales tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas.

"El presente cuerpo normativo es de observancia obligatoria para los sujetos obligados."

⁷¹ **Décimo séptimo.** De conformidad con el artículo 113, fracción I, de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que de difundirse actualice o potencialice un riesgo o amenaza a la seguridad nacional cuando: ..."



de ley dispuesta constitucionalmente, sino que vulnera la facultad reglamentaria del INAI, pues permite extender el entendimiento de interés público y seguridad nacional, para los efectos de la transparencia. Así, el acuerdo trae como consecuencia el desbordamiento del supuesto desarrollado en los lineamientos generales en materia de clasificación más allá de su ámbito de aplicación. Éste, en la parte relevante, dispone:

"Décimo séptimo. De conformidad con el artículo 113, fracción I de la ley general, podrá considerarse como información reservada, aquella que de difundirse actualice o potencialice un riesgo o amenaza a la seguridad nacional cuando:

"...

"VIII. Se posibilite la destrucción, inhabilitación o sabotaje de cualquier infraestructura de carácter estratégico o prioritario, así como la indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, de emergencia, vías generales de comunicación o de cualquier tipo de infraestructura que represente tal importancia para el Estado que su destrucción o incapacidad tenga un impacto debilitador en la seguridad nacional." [énfasis añadido]

102. Esta condición actualiza, a lo menos, una intromisión en la facultad con la que cuenta el instituto actor para,⁷² a través del SNT, emitir los lineamientos que garanticen y desarrollen la ley reglamentaria. Específicamente, su facultad para delimitar el alcance, para efectos de la transparencia y el acceso a la información, de los supuestos de reserva previstos en ley.

103. Por otro lado, el acuerdo deja al arbitrio de las autoridades encargadas la realización de una clasificación de la información generada en los proyectos. Esto, por las razones que se presentan a continuación, implica una invasión a la

⁷² Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648.



facultad constitucional que tiene el INAI para revisar, de manera inatacable por los sujetos obligados, las decisiones de reserva de información de todas las autoridades.

104. Este Tribunal Pleno estima que el acuerdo, al colocar toda la información relativa a las obras y proyectos referidos bajo el supuesto de reserva de información, genera un régimen de opacidad con un efecto inhibitor tanto para la transparencia de los sujetos obligados de la APF como para el ciudadano en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

105. Así, en la práctica, para los sujetos obligados se ve reducida la carga de fundar y motivar la clasificación de la información.⁷³ Más aún, ante un acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal y refrendado por todas las secretarías, a través de sus respectivos titulares, la exigencia de que los servidores públicos correspondientes demuestren fácticamente que la publicación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional, se ve mermada. Como los proyectos y las obras ya han sido declarados de seguridad nacional e interés público por los titulares de las dependencias, los sujetos obligados podrían optar, en el primer paso de la prueba de daño, por fundamentar en dicho acuerdo que revelar su información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional, retomando las motivaciones ahí contenidas.

106. Aunque podría argumentarse que el acuerdo no exime a los sujetos obligados de hacer un análisis específico de si la información clasificada representa un riesgo real, demostrable e identificable, la realidad es que su redacción es en tal grado imprecisa respecto a las implicaciones del derecho de acceso a la información pública y transparencia que da un margen demasiado amplio a las autoridades y genera incertidumbre jurídica.

⁷³ Lineamientos generales en materia de clasificación.

"Octavo. Para fundar la clasificación de la información se debe señalar el artículo, fracción, inciso, párrafo o numeral de la ley o tratado internacional suscrito por el Estado mexicano que expresamente le otorga el carácter de reservada o confidencial.

"Para motivar la clasificación se deberán señalar las razones o circunstancias especiales que lo llevaron a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. ..."



107. Esto es aún más evidente al considerar que la declaratoria de interés público y seguridad nacional no se hace respecto a una lista taxativa de proyectos y obras. El artículo primero, tras enumerar los proyectos y obras asociados a la infraestructura de diversos sectores específicos, incluye también "aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional". Esta descripción es amplia y carece de criterios objetivos. Además, no establece quién estará facultado para determinar que un proyecto u obra cumple con estas características, ni el modo o el momento para hacerlo, lo que abre la posibilidad a que la autoridad encargada de clasificar la información así lo haga.

108. Así pues, esta vaguedad, también señalada por el INAI, es la que posibilita que las autoridades actúen de manera arbitraria e incierta para reservar información relacionada tanto a los proyectos y obras asociados a la infraestructura de los sectores enlistados expresamente en el acuerdo, como a otros proyectos y obras que la autoridad pueda considerar prioritarios y/o estratégicos.

109. Esto, a su vez, irradia un efecto inhibitor al derecho de acceso a la información pública, pues la falta de certeza jurídica respecto a la clasificación de la información disuade a los ciudadanos a ejercer el derecho en primer lugar.

110. Ante esta disuasión, los ciudadanos, en la práctica, podrían presentar menos recursos de revisión ante el INAI, lo que implica una afectación a la capacidad del instituto de garantizar el derecho de acceso a la información pública. En específico, merma su capacidad de supervisar las decisiones de reserva de información, pues la misma depende de la presentación de los recursos de revisión por parte de los ciudadanos, por lo que si éstos dejan de hacerlo –disuadidos por la vaguedad del acuerdo impugnado–, la facultad se ve menoscabada.

111. No obstante el efecto inhibitor descrito, que irradiaría tanto a los sujetos obligados como a los ciudadanos, valdría enfatizar en una repercusión directa del acuerdo en la autonomía del INAI.

112. Tal como se reseñó previamente, la reforma constitucional de dos mil catorce dispuso la existencia de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y con plena autonomía técnica que sería responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Con ello, se dio paso del Instituto Federal de Acceso a la Información



al INAI, entendido ahora como un órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, y entre otras garantías, se enfatizó en la necesidad de que sus resoluciones fueran vinculatorias, definitivas e **inatacables** para los sujetos obligados. A esta inatacabilidad se le aparejó una sola excepción: el recurso de revisión que puede interponer el consejero jurídico del Gobierno frente a esta Suprema Corte, cuando, a su juicio, dichas resoluciones ponen en peligro la seguridad nacional.⁷⁴

113. De hecho, del proceso legislativo que llevó a la citada reforma constitucional, se extrae la intención expresa de que este recurso estuviera revestido de un carácter claramente excepcional.⁷⁵ Esta excepcionalidad ha sido también reiterada por el Tribunal Pleno al resolver los recursos de revisión 1/2015,⁷⁶ 1/2016,⁷⁷ 1/2017,⁷⁸ 2/2017,⁷⁹ 1/2019⁸⁰ y 6/2021,⁸¹ en donde, retomando los precedentes se expresó:

"Asimismo, se indicó [en los precedentes] que, a la luz de los preceptos normativos antes citados, se advierte que **el recurso de revisión en materia de seguridad nacional constituye un medio de defensa legal extraordinario o de carácter excepcional**. Lo anterior es así porque, tratándose de los sujetos obligados, tanto la Constitución como la legislación de la materia establecieron como principio general

⁷⁴ "Artículo 6. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. ...

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. ..."

⁷⁵ Véase el "DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA; DE GOBERNACIÓN Y DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA", relativo a la reforma constitucional de los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 110, 111, 116 y 122, en materia de transparencia, de fecha diecinueve de diciembre de dos mil doce, fojas 34 y 35, de donde se extrae: "Por su naturaleza, este recurso tiene un carácter extraordinario por lo que la legitimidad para interponerlo debe estar limitada."

⁷⁶ Resuelto el tres de abril de dos mil diecisiete.

⁷⁷ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil dieciséis.

⁷⁸ Resuelto el diez de mayo de dos mil dieciocho.

⁷⁹ Resuelto el treinta de octubre de dos mil diecisiete.

⁸⁰ Resuelto el cinco de julio de dos mil veintidós.

⁸¹ Resueltos el cinco de julio y el dieciséis de mayo de dos mil veintidós, respectivamente.



el carácter vinculatorio, definitivo e inatacable de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que da cuenta de una de las características institucionales atribuidas desde la Norma Fundamental al citado instituto, en su carácter de órgano constitucional autónomo; característica que incide en su estructura orgánica y que busca garantizar su autonomía e independencia funcional, con el objetivo de que sean efectivamente alcanzados los fines encomendados al órgano garante del acceso a la información, el que por su especialización e importancia social requiere de tener asegurada su autonomía respecto de los clásicos poderes del Estado.

"...

"En consideración a las condiciones normativas antes señaladas, se determinó que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional no puede suponer un medio de defensa de la legalidad de todas y cada una de las cuestiones resueltas por el INAI, como si se tratara de una segunda instancia; de ahí que, por su propia naturaleza, el recurso se limita al análisis de aquéllas determinaciones, ya sean de carácter sustantivo o adjetivo, que tengan como resultado la divulgación de cierta información que, a juicio de las autoridades responsables o sujetos obligados, pueda poner en peligro la seguridad nacional; cuestión que será resuelta de manera definitiva y con plena jurisdicción por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación." [énfasis añadido]

114. En virtud de la interpretación realizada por el Tribunal Pleno, así como de la intención legislativa que llevó a la reforma, la inatacabilidad de las resoluciones del INAI es una característica institucional que viene dada directamente por el propio texto del artículo 6o. constitucional y cuya finalidad es garantizar la autonomía del órgano frente al resto de los poderes. Es en esta sintonía que debe leerse la excepcionalidad del recurso de revisión en materia de seguridad nacional.

115. En contraposición con lo anterior, el acuerdo impugnado declara que la realización de prácticamente todos los proyectos y las obras a cargo del gobierno de México se consideran de seguridad nacional. Tanto su emisión por el Ejecutivo y su refrendo por todas las Secretarías de Estado, como la amplitud de los términos en que está formulado, dan pauta a un aumento en la recurribilidad por parte del consejero jurídico ante esta Suprema Corte, lo que, a lo menos, supone desnaturalizar el carácter excepcional que reviste al recurso de revisión en cuestión. Esta naturaleza excepcional, tal como quedó asentado, fue introducida como una garantía de autonomía para el instituto actor.



116. Esto es, cada que el INAI resuelva en un recurso de revisión revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado para que cierta información relacionada con los proyectos y obras federales deba publicarse, el consejero jurídico tendrá como vía presentar un recurso de revisión ante la Suprema Corte, fundándose en la declaratoria de seguridad nacional del acuerdo. Esto torna dicho recurso de revisión en la segunda instancia y supone desnaturalizar el carácter excepcional con el que fue proyectado.

117. Lo anterior no se reduce a una eventualidad. La declaratoria de seguridad nacional realizada en el acuerdo impugnado da cuenta del entendimiento que en el ámbito federal, se dará –porque se instruye dar– a todo lo relacionado con los proyectos y obras descritos, pues, como se refirió, en él no se distingue ni se delimita su impacto en el acceso a la información que de ellos se genere. Por eso, más que una especulación, resulta válido concluir que el acuerdo impugnado genera, en su aplicación y respecto de la materia que regula, que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional pierda su carácter excepcional, en detrimento de la autonomía del instituto actor.

118. Esta afectación es independiente, claro está, de los méritos de los escritos que en su caso se presenten y de las sentencias que a ellos recaigan. Se actualiza porque permite convertir *a priori* en una regla general lo que constitucionalmente se confeccionó como una excepción y esto es, la posibilidad de recurrir las resoluciones del INAI ante el Poder Judicial de la Federación.

119. En síntesis, este Tribunal Pleno no considera que el acuerdo constituya explícitamente una causal de reserva de información. Sin embargo, al declarar que ciertas obras y proyectos, relacionadas con numerosos sectores, son de interés público y seguridad nacional, el acuerdo sitúa toda la información generada en el desarrollo de éstas dentro del supuesto de reserva de información pública del artículo 113, fracción I, de la LGTAIP. Lo anterior, tiene el efecto de ampliar el ámbito de aplicación de dicho supuesto de excepción mediante un acto administrativo. Esta extensión vulnera el principio de reserva de ley contenido en el artículo 6o. y, con ello, la autonomía del instituto actor. La intrusión descrita se ve puesta de relieve al contrastar el acuerdo impugnado con el contenido de los lineamientos generales para la clasificación que el INAI, en uso de su facultad para garantizar lo dispuesto por la LGTAIP y aprobados por el Consejo Nacional del SNT, emitió.



120. En estrecha relación con este vicio, el acuerdo deja al arbitrio de las autoridades encargadas la realización de una clasificación injustificada de la información generada en las obras y proyectos. La incertidumbre jurídica originada por el acuerdo desencadena un efecto inhibitor al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo que supone, indirectamente, transgredir la facultad del INAI, órgano garante de dicho derecho.

121. Este efecto indirecto en la facultad del INAI para garantizar el derecho de acceso a la información pública se concretiza, finalmente, con la desnaturalización del recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante esta Suprema Corte que a pesar de haber sido concebido como una rara excepción a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI, podría, bajo el amparo del acuerdo impugnado, convertirse en una regla general.

122. Por las razones hasta aquí desarrolladas, los conceptos primero, segundo y séptimo planteados por el instituto actor resultan, en esencia, **fundados**.

123. La declaratoria de interés público y seguridad nacional hasta aquí analizada es el fundamento para que se desarrolle un sistema de autorizaciones provisionales en el acuerdo impugnado. Así, por congruencia interna, declarar inconstitucional la declaratoria en cuestión, fijada en el primer artículo, traería por sí la invalidez de todo el acto, puesto que el régimen excepcional de autorizaciones establecido en el segundo y tercer artículos se justifica en función que las obras y proyectos se consideren de seguridad nacional e interés público. Sin perjuicio de lo anterior, y con el afán de exhaustividad, en el siguiente apartado se analizan los argumentos vertidos en el cuarto y quinto conceptos de invalidez, referentes al régimen de autorizaciones provisionales establecido preponderantemente en el segundo y tercer artículos del acuerdo.

VIII.2. La modificación al régimen de autorizaciones administrativas para los proyectos y obras referidos en el acuerdo

124. En el cuarto concepto de invalidez, el INAI refiere a la protección especial que los artículos 25, 28 y 134 constitucionales brindan a los principios de transparencia y máxima publicidad en los sectores de la industria eléctrica,



de hidrocarburos, del espectro radioeléctrico y al gasto público, respectivamente. Así pues, argumenta que el acuerdo, al realizar una reserva anticipada y generalizada de información de proyectos y obras relacionados con actividades prioritarias, violenta dichos principios y el derecho de acceso a la información pública en estos sectores.

125. En el quinto concepto de invalidez, el INAI destaca que en la emisión de las autorizaciones administrativas, los procedimientos, los plazos, los requisitos y la publicidad tienen una enorme importancia, pues funcionan como medios de control ciudadano a las autoridades y de la APF frente a sus servidores. Por otro lado, el artículo 70, fracción XXVII, de la LGTAIP obliga a las autoridades a publicar de oficio las concesiones, licencias y autorizaciones que otorguen. Como el INAI considera la declaratoria de seguridad nacional e interés público una reserva generalizada de información, las autorizaciones provisionales y definitivas referidas en el segundo y tercer artículos del acuerdo también quedan reservadas. Esto implica una violación al principio de progresividad de los derechos humanos en tanto a que las autorizaciones de estos proyectos ahora deberán ser reservadas cuando antes debían ser públicas.

126. Los conceptos de invalidez se consideran **parcialmente fundados y suplidos en su deficiencia**.

127. En primera instancia, se revisarán las normas relevantes relacionadas con el principio de transparencia que rige el actuar de la APF y su vínculo específico con los procedimientos de las autorizaciones administrativas (a). Después, se procederá al análisis del segundo y tercer artículos del acuerdo impugnado (b).

a. Normas relevantes a las autorizaciones administrativas y al acceso a la información pública.

128. En este momento, es conveniente destacar la importancia que tiene el derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva y el principio de transparencia para el adecuado control ciudadano de las instituciones públicas en una sociedad democrática. Tal como se señaló en el apartado anterior, el derecho de acceso a la información, en su dimensión social, constituye un



pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático. Además, el principio de máxima publicidad, que rige el derecho de acceso a la información, establece que toda la información en posesión de los sujetos obligados⁸² debe ser pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deben estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

129. Al respecto de la relación entre estos derechos y principios con la democracia, se han pronunciado en diversas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos y esta Suprema Corte de Justicia.

130. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *el Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, dispuso que la dimensión pública del derecho a la libertad de expresión, particularmente en su acepción del derecho al acceso a la información pública, es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática.⁸³

131. Además, en el *Caso Claude Reyes Vs. Chile*, señaló:

"86. En este sentido, **el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejercen el control democrático de las gestiones estatales**, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

⁸² En términos del artículo 23 de la LGTAIP, son sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

⁸³ Esta consideración fue retomada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 27/2021. Resuelto en sesión del dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.



"87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, **para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.**" [énfasis añadido]

132. Cabe considerar, de forma ilustrativa, que la Primera Sala, retomando esta sentencia, ha señalado que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública; que el acceso a la información bajo el control del Estado garantiza también la participación de los ciudadanos en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso, y que para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control.⁸⁴ Concluye que en una sociedad democrática, es indispensable que las autoridades estatales se rijan por **el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.⁸⁵

133. Además, la Primera Sala ha reiterado la importancia del derecho a la información, de la mano del derecho a la libertad de expresión, en una democracia constitucional. Así pues, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información, no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.⁸⁶

⁸⁴ Amparo en revisión 27/2021, párrafos 139, 140 y 142.

⁸⁵ Amparo en revisión 27/2021, párrafo 144. En referencia al *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, párrafos 90-93.

⁸⁶ Véase amparo en revisión 27/2021, párrafo 156, y la tesis aislada de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.". Emitida por la Primera Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su*



134. En esta línea, cabe destacar la tesis de jurisprudencia 54/2008 de este Tribunal Pleno de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.". Ésta señala que el acceso a la información, además de tener valor propio como derecho en sí mismo, tiene un valor instrumental "que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho".⁸⁷

135. Este Tribunal Pleno ha reiterado, respecto a la dimensión social, que el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En referencia al *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, ha reconocido que no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.⁸⁸

136. En consonancia con lo anterior, el Poder Constituyente Permanente aprobó una reforma en materia de transparencia el siete de febrero de dos mil catorce.

Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, con número de registro digital: 165760.

⁸⁷ Tesis P./J. 54/2008 emitida por el Pleno. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, con número de registro digital: 169574. En apoyo a lo anterior, véase también la tesis aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.) emitida por la Segunda Sala, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA." Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 838, con número de registro digital: 2012524.

⁸⁸ Véase el estudio de la acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, y retomado posteriormente en diversas acciones de inconstitucionalidad, tales como la 20/2019, resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve y la diversa 93/2020, resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte.



137. En la exposición de motivos de las diversas iniciativas que condujeron a la reforma constitucional, los legisladores reiteraron la importancia que el derecho de acceso a la información y la transparencia tienen para garantizar un control ciudadano a las autoridades. Por ejemplo, algunos senadores destacaron que dicho derecho y principio son "elementos fundamentales para hacer realidad la rendición de cuentas de los gobernantes".⁸⁹ Además, cuentan con la doble función de otorgar información a los ciudadanos y desincentivar la realización de actos inapropiados por parte de los servidores públicos. También incentivan mejores medidas para los ciudadanos, pues "[facilitan] la evaluación y revisión –y posterior corrección, cuando resulte necesario– de aquellos programas o políticas públicas ineficaces".⁹⁰

138. Otros senadores subrayaron que es imposible concebir una sociedad democrática abierta sin la exigencia de la transparencia de los actos públicos.⁹¹ "Un régimen de transparencia y el derecho de acceso a la información pública permiten garantizar la posibilidad de un control democrático indirecto, un 'control social' de las acciones de los poderes públicos y de los demás sujetos obligados a entregar información".⁹²

139. La reforma constitucional de dos mil catorce, reconociendo la importancia de la materia, dotó de autonomía constitucional al órgano encargado de garantizar los derechos al acceso a la información y a la protección de datos personales, creando el INAI. Además, sentó las bases y principios para la ley general en la materia, la LGTAIP, y ordenó al Congreso su publicación.

⁸⁹ Exposición de motivos de la "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTAN SENADORAS Y SENADORES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.". *Senado de la República LXII Legislatura*. 13 de diciembre de 2012, páginas 1 y 2

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Exposición de motivos de la "INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Presentada por el grupo parlamentario del PAN. *Senado de la República LXII Legislatura*. 4 de octubre de 2012, página 1.

⁹² *Ídem.*, páginas 1 y 2.



140. Conforme a lo desarrollado por la LGTAIP, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, los ciudadanos pueden solicitar el acceso a la información pública directamente a los sujetos obligados, ante su unidad de transparencia.⁹³ Sin embargo, éste no es el único mecanismo que la ley prevé para garantizar este derecho. Además de la obligación que los sujetos obligados tienen de atender las solicitudes de acceso a la información, las leyes en la materia establecen obligaciones de transparencia para ellos. Específicamente, éstos cuentan con la obligación de publicar de oficio y mantener actualizada, en su sitio de Internet y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la información que las leyes establecen.⁹⁴

141. Derivado de su facultad constitucional de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, el INAI cuenta con la obligación de verificar, de oficio o a petición de parte, el cumplimiento de estas obligaciones de transparencia.⁹⁵ En caso de considerar que existe un incumplimiento, el INAI requerirá a las autoridades el cumplimiento y, si éste subsiste, podrá imponer las sanciones conforme a lo establecido en la LGTAIP.⁹⁶

⁹³ El procedimiento de acceso a la información se desarrolla en los artículos 121 a 140 de la LGTAIP y 121 a 144 de la LFTAIP.

⁹⁴ Conforme a la LGTAIP: "**Artículo 60.** Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional."

Conforme a la LFTAIP: "**Artículo 68.** Los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, Documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la Ley General. Al respecto, aquella información particular de la referida en el presente artículo que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la presente Ley no será objeto de la publicación a que se refiere este mismo artículo; salvo que pueda ser elaborada una versión pública. En todo caso se aplicará la prueba de daño a que se refiere el artículo 104 de la ley general.

"En sus resoluciones el instituto podrá señalar a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto de la Ley General y el capítulo I del Título Tercero de esta Ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones."

⁹⁵ De acuerdo con lo establecido en los artículos 63 y 85 de la LGTAIP.

⁹⁶ Conforme a lo establecido en el artículo 88 de la LGTAIP.



142. No pasa inadvertido, en línea con lo señalado por el demandante en su cuarto concepto de invalidez, que la transparencia y publicidad son objetivos especialmente protegidos a nivel constitucional en ciertas actividades relacionadas con el sector de la industria eléctrica, de explotación y extracción de hidrocarburos y del espectro radioeléctrico.⁹⁷ Asimismo, la LGTAIP también desarrolla obligaciones específicas en materia energética.⁹⁸

143. Más aún, queda en evidencia la importancia que la transparencia y publicidad tienen en las actividades que implican el uso de recursos públicos, para garantizar su utilización óptima para el interés público. Así pues, el artículo 134 constitucional exige que los recursos económicos que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se deberán administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer sus objetivos. En el mismo sentido, dicho artículo requiere, como regla general, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

144. Asimismo, cabe señalar que el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo exige que la actuación administrativa en el procedimiento

⁹⁷ El artículo 25 constitucional señala que tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la ley deberá establecer las normas de administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar, entre otros objetivos, su transparencia.

El artículo 28 establece que las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, salvo las que son para uso público y sociales se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.

⁹⁸ Véase artículo 83 de la LGTAIP.



se desarrolle con arreglo al principio de publicidad, además de los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad y buena fe.

b. Aplicación al caso concreto

145. En este momento, conviene transcribir los artículos segundo y tercero del acuerdo impugnado.

"ARTÍCULO SEGUNDO. Se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.

"La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.

"ARTÍCULO TERCERO. La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva."

146. Los artículos crean un régimen de autorizaciones administrativas excepcional al régimen de autorizaciones de la APF. El artículo segundo instruye a todas las dependencias y entidades de la APF a otorgar autorizaciones provisionales, en un plazo de cinco días hábiles a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras referidos en el artículo primero. El artículo tercero establece que la vigencia de la autorización provisional será de doce meses, y dentro de este periodo deberá obtenerse la autorización definitiva.

147. Por las razones que se desarrollarán a continuación, este régimen de autorizaciones dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las autoridades. Más aún, este régimen excepcional torna a estas obligaciones de transparencia en mecanismos ineficaces para garantizar el control



ciudadano del actuar público, lo que significa una transgresión al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva. Esto menoscaba la facultad del INAI de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

148. Cabe notar que los proyectos y obras a cargo del Gobierno Federal utilizan recursos públicos, por lo que se rigen por el artículo 134 constitucional. Así pues, sus recursos deben administrarse con transparencia y, como regla general, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se deben adjudicar o llevar a cabo a través de licitaciones públicas

149. Además, las autoridades de la APF encargadas de realizar estos proyectos y obras son autoridades obligadas en términos de la LGTAIP. Por tanto, las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP y en la LFTAIP recaen sobre ellas.

150. Conviene retomar en este momento que los sujetos obligados tienen el deber de transparencia para poner a disposición de los particulares cierta información en sus sitios de Internet y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Entre la información que la LGTAIP requiere publicar a los sujetos obligados, se encuentran todos los permisos, licencias y autorizaciones otorgados:

"**Artículo 70.** En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

"...

"**XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados**, especificando los titulares de aquéllos, debiendo



publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos; ..." [énfasis añadido]

151. Asimismo, la LFTAIP señala, de forma específica, ciertas autorizaciones y permisos que deben ser publicados. Por poner algunos ejemplos:

"Artículo 69. Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

" ...

"VI. En materia de política exterior:

" ...

"b) El número de constancias de suscripción del Convenio a que hace referencia la fracción I del artículo 27 Constitucional para obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en territorio nacional, indicando la entidad federativa y la nacionalidad del solicitante; el número de constancias de suscripción del Convenio a que hace referencia la fracción I del artículo 27 Constitucional para la adquisición de bienes inmuebles fuera de la zona restringida, indicando la entidad federativa y la nacionalidad del solicitante, **así como el número de permisos otorgados para la constitución de fideicomisos**, señalando la fiduciaria, nacionalidad del fideicomisario y la entidad federativa donde se localiza el inmueble; ..."

"Artículo 73. Además de lo señalado en el artículo 83 de la Ley General y 68 de esta Ley, los sujetos obligados en materia energética a Nivel Federal deberán poner a disposición del público y, en su caso, mantener actualizada la siguiente información:

"I. La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos:



"...

"d) Las autorizaciones en materia de impacto y riesgo ambiental del sector hidrocarburos, incluyendo los anexos;

"e) Las autorizaciones para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera por las Instalaciones del Sector Hidrocarburos;

"f) Las autorizaciones en materia de residuos peligrosos en el Sector Hidrocarburos;

"g) Las autorizaciones de las propuestas de remediación de sitios contaminados y la liberación de los mismos al término de la ejecución del programa de remediación correspondiente;

"h) Las autorizaciones en materia de residuos de manejo especial;

"i) El registro de planes de manejo de residuos y programas para la instalación de sistemas destinados a su recolección, acopio, almacenamiento, transporte, tratamiento, valorización y disposición final;

"j) Las autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales;

"k) Los permisos para la realización de actividades de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados para bioremediación de sitios contaminados con hidrocarburos;

"...

"III. La Comisión Reguladora de Energía: ...

"f) El número de permisos y autorizaciones que haya otorgado y se encuentren vigentes, así como sus términos y condiciones, en su caso; ...



"j) La información de permisos en materia de importación y exportación de energía eléctrica; y,

"VI. La Secretaría de Energía: ...

"f) Los permisos de exploración y las concesiones de explotación de recursos geotérmicos; ..." [énfasis añadido]

152. De lo anterior, podemos derivar que en principio, las autorizaciones provisionales y definitivas de los dictámenes, permisos o licencias, referidos en los artículos segundo y tercero del acuerdo, deben ser públicas.

153. Ahora bien, también cabe retomar que si la información se encuentra en un supuesto de reserva o confidencialidad, ésta no deberá ser publicada.⁹⁹

154. Considerando lo anterior, la primera razón por la que se dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia se relaciona con la declaratoria de seguridad nacional e interés público. Por las razones ya señaladas en el apartado anterior, esta declaratoria extiende la aplicación del supuesto de reserva de información de forma tal que deja al arbitrio de las autoridades encargadas reservar la información relacionada a las obras y proyectos. Por lógica, esto incluye los documentos relacionados a la solicitud, análisis y emisión de las autorizaciones referidas.

155. Ahora bien, independientemente de la declaratoria del artículo primero del acuerdo, existen razones por las que el régimen de permisos provisional impacta negativamente las obligaciones de transparencia, y, por ende, las facultades del instituto actor para supervisar su cumplimiento.

156. Para ello, es menester señalar que la realización de obras y proyectos a cargo del gobierno de México tienen una multiplicidad de implicaciones. Ya se ha aducido a la importancia que tiene la adecuada utilización de recursos públicos. Dichos recursos son limitados y su utilización debe realizarse de forma

⁹⁹ Tal como lo explicita el artículo 68, primer párrafo, de la LFTAIP.



que se maximice el cumplimiento de los objetivos del Estado. Ésta es la razón por la que la administración debe realizarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para poder garantizar que se cumplan los objetivos. Asimismo, las obras y proyectos también pueden tener impactos negativos o positivos específicos en otros ámbitos. Esto incluye, por poner algunos ejemplos, el medio ambiente, la salud pública, la seguridad, la movilidad, la protección de datos personales o los derechos colectivos de grupos y comunidades indígenas.

157. En ese entender es que los legisladores han establecido mecanismos y procedimientos en ley, para garantizar los derechos de los individuos y comunidades afectados, y buscar que el balance entre los daños y beneficios de las obras y proyectos públicos sea el óptimo. Dichos mecanismos se establecen para evaluar el funcionamiento de proyectos y obras una vez que ya se encuentran en funcionamiento, pero también de forma preventiva, previo al inicio de su realización. Es desde ese entender que las autorizaciones administrativas deben entenderse como parte de estos mecanismos y procedimientos, desarrollados en una multiplicidad de leyes y regulaciones.

158. Así pues, los requisitos de transparencia y publicidad de los actos administrativos que conforman estos procedimientos –que incluyen, pero no se limitan a las autorizaciones administrativas– existen para que **los ciudadanos puedan ejercer ese control institucional**, garantizando que en efecto las decisiones de las autoridades reflejen los objetivos establecidos en ley.

159. Es por esto por lo que las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP y LFTAIP, pero también en leyes de materias específicas, exigen la publicidad de una diversidad de actos administrativos. Por ejemplo, retomando el artículo 70 de la LGTAIP –que como ya se señaló, exige la publicidad de los permisos, licencias o autorizaciones otorgados–, observamos que también requiere que se publique información adicional que permita a los ciudadanos evaluar el funcionamiento de las obras y proyectos. Esto incluye, por poner algunos ejemplos, indicadores para rendir cuenta de objetivos y resultados; montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes se les asigne o permita usar recursos públicos o realicen actos de autoridad; información



de los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza; los mecanismos de participación ciudadana, y todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos.

160. Ahora bien, es importante destacar que la ley establece que las autorizaciones se otorguen en momentos específicos de los procedimientos. Los plazos se establecen para permitir a los solicitantes presentar la información necesaria en su solicitud y a las autoridades analizar y evaluar la información antes de decidir otorgar o rechazar la autorización. Más aún, desde estos momentos previos a la autorización, **existen obligaciones de transparencia que funcionan como un mecanismo de control institucional y los plazos establecidos permiten a la ciudadanía consultar la información y participar en la discusión pública en torno al proyecto u obra que busca su autorización.**

161. Un ejemplo claro de esto se da en materia de medio ambiente y recursos naturales. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en adelante, "**LGEEPA**") establece que la realización de ciertas obras o actividades requiere de una autorización en materia de impacto ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, "**Semarnat**").¹⁰⁰ Cabe señalar que entre dichas obras, se encuentran las obras que

¹⁰⁰ Conforme al artículo 28 de la LGEEPA, las obras o actividades que requieren de una autorización en materia de impacto ambiental son: (I) Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos; (II) Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; (III) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, (IV) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; (V) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; (VII) Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; (VIII) Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; (IX) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; (X) Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo; (XI) Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; (XII) Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan



correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. Así pues, las obras y proyectos referidas en el acuerdo pueden caer en este supuesto.

162. Para el otorgamiento de dicha autorización se requiere llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental, procedimiento cuyo propósito es que la Semarnat establezca las condiciones a que se sujetará la realización de dichas obras y actividades, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.¹⁰¹ En el caso de las obras y actividades de competencia federal, la Semarnat debe determinar previamente si se les requiere someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.¹⁰² De ser así, los solicitantes cuentan con diez días para presentar los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes. Recibida la documentación, la secretaría cuenta con un plazo de 30 días para comunicar si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental (en adelante, "MIA").¹⁰³ La Semarnat cuenta con un plazo de sesenta días,¹⁰⁴ a partir de la recepción de la MIA, para emitir una resolución en la que autorice –ya sea en los términos solicitados o de manera condicionada– o niegue la realización de la obra o actividad.¹⁰⁵

163. La MIA es un documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una

poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas; y, (XIII) Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

¹⁰¹ Conforme a lo establecido en el artículo 28 de la LGEEPA.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ El plazo se puede suspender cuando se requieren aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones el contenido de la MIA, siempre y cuando la suspensión no exceda de 60 días. Además, cuando por la complejidad y dimensiones de la obra se requiera un plazo mayor, la SEMARNAT podrá ampliar el plazo por hasta 60 días adicionales.

¹⁰⁵ Conforme a lo establecido en los artículos 35 y 35 BIS de la LGEEPA.



obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.¹⁰⁶ Destacadamente, la Semarnat cuenta con la obligación de transparencia de hacer público este documento para que pueda ser consultado por cualquier persona, en cuanto lo reciba e integre al expediente.¹⁰⁷ Además, a solicitud de cualquier persona de la comunidad, podrá llevar a cabo una consulta pública, en la cual los ciudadanos tendrán un plazo de veinte días para proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como cualquier observación pertinente.

164. Ahora bien, el régimen de autorizaciones provisionales instaurado por el acuerdo significa, para efectos medioambientales, que la obra o proyecto deberá ser autorizado provisionalmente por la Semarnat en un plazo de cinco días hábiles. De no existir el acuerdo, este plazo apenas estaría corriendo para que dicha secretaría determinara si procede o no la realización de una evaluación de impacto ambiental. Esto significa que una obra que potencialmente pueda ocasionar un desequilibrio ecológico grave e irreparable, o daño a la salud pública o a los ecosistemas, puede ser autorizada provisionalmente sin que corran los plazos para realizar el análisis correspondiente. Destacadamente, el proyecto sería autorizado antes de que la Semarnat pueda cumplir con su obligación de transparencia de publicar la MIA y, por consiguiente, que los ciudadanos puedan acceder a la misma y hacer valer su voz en los procedimientos establecidos.

165. Así pues, el acuerdo **genera incertidumbre respecto a si las obligaciones y procedimientos establecidos deberán (y, en su caso, podrán) cumplirse de forma abreviada en el plazo de cinco días hábiles o si simplemente deberán ser ignoradas en ese momento.** En este caso, no queda claro si la Semarnat, de ser procedente, debe realizar una evaluación de impacto ambiental abreviada y consultar a los ciudadanos dentro de los cinco días hábiles. De entrada, lo breve del plazo torna dichas exigencias prácticamente imposibles. Luego entonces, es más factible entender que el acuerdo exige a la Semarnat

¹⁰⁶ De acuerdo con el artículo 3, fracción XXI, de la LGEEPA.

¹⁰⁷ De acuerdo con el artículo 34 de la LGEEPA.



a otorgar la autorización provisional sin cumplir con sus obligaciones en materia ecológica y de transparencia.

166. Es cierto que el acuerdo únicamente da una vigencia de doce meses a la autorización provisional exigiendo que se obtenga la autorización definitiva, conforme a las disposiciones aplicables, dentro de ese plazo. Así pues, puede entenderse que las obligaciones pendientes eventualmente deberán ser cumplidas y podría argumentarse que esto subsana los problemas mencionados. Sin embargo, esto ignora el hecho de que por doce meses, se generan violaciones medioambientales, de transparencia y acceso a la información que pueden tener impactos irreparables, a pesar de que posteriormente se siga el procedimiento e incluso se niegue la autorización.

167. Así pues, del ejemplo anterior observamos que el régimen excepcional de autorizaciones, al reducir a cinco días hábiles el plazo para otorgar la autorización para iniciar proyectos y obras federales, ignora los procedimientos establecidos en ley para garantizar los derechos de los individuos y comunidades afectados, y buscar que el balance entre los daños y beneficios de las obras y proyectos públicos sea el óptimo. De forma relevante, genera incertidumbre alrededor de las obligaciones de transparencia de las autoridades involucradas y las torna en mecanismos ineficaces para garantizar el control ciudadano en el momento previo al otorgamiento de las autorizaciones. Lo anterior menoscaba la facultad del INAI de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.¹⁰⁸

168. Por las razones hasta aquí desarrolladas, los conceptos cuarto y quinto planteados por el instituto actor resultan, en esencia, **fundados**.

169. Al invalidarse la totalidad del acuerdo, resulta innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Establecidas en el artículo 6o. constitucional y desarrolladas en los artículos 63, 85 y 88 de la LGTAIP.

¹⁰⁹ De acuerdo con el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99 emitida por el Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, con número de registro digital: 193258.



IX. EFECTOS

170. A la luz de lo expuesto en el considerando anterior, se declara la invalidez del "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.¹¹⁰

171. En atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria en la materia,¹¹¹ la declaratoria de invalidez **surtirá sus efectos** con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Ejecutivo, así como a las secretarías demandadas. Por tratarse de una materia ajena a la penal, los efectos decretados en el presente asunto **no son retroactivos** ni afectan a las autorizaciones que se hayan otorgado previo a la resolución de éste.

172. Finalmente, con el fin de dotar de certeza la presente resolución, conviene reiterar que las autorizaciones provisionales otorgadas con fundamento en el acuerdo, previo a la notificación de esta resolución, tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, y los efectos ahí descritos,

¹¹⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

¹¹¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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



debiéndose, por tanto, obtener dentro de ese periodo la autorización definitiva conforme a las disposiciones aplicables.

X. DECISIÓN

173. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al titular del Poder Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de tener como impugnado el artículo tercero del acuerdo impugnado, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia y a la precisión de los actos impugnados (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Ortiz Ahlf en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Ríos Farjat en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la oportunidad (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes, al estimar que el estudio de la legitimación está estrechamente vinculado con el de fondo, Zaldívar



Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, al estimar que el estudio de la legitimación está estrechamente vinculado con el de fondo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto particular. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo primero del Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, así como las señoras Ministras Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales y presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos segundo y tercero del Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se



indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como los señores Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, así como las señoras Ministra Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitres).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez integral del acuerdo impugnado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo y a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf precisando que sólo es inter partes, atendiendo a que una mayoría del Pleno consideró que el acuerdo impugnado era un acto administrativo, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del proyecto y en el sentido de que la declaración de invalidez implica que el acuerdo impugnado no puede ser invocado por ninguna secretaría de Estado para negar ni para incumplir obligaciones en todo lo relacionado con las facultades del INAI, y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos ni afecta a las autorizaciones otorgadas previo a aquélla y que las autorizaciones y efectos previos otorgados con fundamento



en el acuerdo invalidado tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, debiéndose obtener la autorización definitiva dentro de ese periodo, conforme a las disposiciones aplicables. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis aisladas P. I/2019 (10a.), P. II/2019 (10a.), 2a. LXXXIV/2016 (10a.) y 1a. CXVIII/2014 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de diciembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 217/2021.



En sesión celebrada el veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el que por mayoría se declaró la invalidez del "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.

En primer lugar, disiento del criterio mayoritario, pues considero que debió sobreseerse en la controversia constitucional promovida por el instituto actor al carecer de interés legítimo para impugnar las disposiciones del decreto cuestionado, dado que ninguna de ellas afectaba la esfera de competencia de dicho organismo, al tratarse de una mera reglamentación interna que tenía como únicas destinatarias a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a quienes se les instruyó para otorgar autorizaciones provisionales a fin de garantizar la ejecución oportuna de determinadas obras públicas en beneficio social, y el ejercicio de los presupuestos autorizados; todo lo cual resulta totalmente ajeno a la misión que tiene el referido instituto quien, de conformidad con el artículo 6o. constitucional, sólo tiene como objetivo fungir como órgano garante del acceso a la información y la protección de datos personales.

Ahora bien, la circunstancia de que se haya establecido en el artículo primero del acuerdo reclamado, que son de "**interés público y seguridad nacional**", la realización de determinados proyectos y obras, de ningún modo lesiona el ámbito competencial del organismo garante, ni supone alguna restricción hacia las personas para acceder a la información pública de los sujetos obligados de la administración pública centralizada.

Lo anterior, porque el acuerdo en cuestión, de modo alguno modificaba los procedimientos de revisión o verificación a cargo del instituto actor, o la procedencia de los medios de impugnación al alcance de los particulares, –ni el que tienen las autoridades–, máxime que en caso de presentarse alguna diferencia sobre los alcances de la declaración de "seguridad nacional" que se prevén en el referido acuerdo para efectos de una eventual reserva de información, en todo caso le correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirimir tales cuestiones en los términos previstos en el artículo 6o. de la Constitución Federal.



No era obstáculo para sobreseer en la controversia constitucional, el hecho de que el instituto promovente hiciera valer afectaciones al derecho de acceso a la información pública, pues éstas sólo eran presuntas y no actuales, pues como era notorio y evidente, el acuerdo impugnado sólo tenía por finalidad favorecer la realización de obras públicas en beneficio de la colectividad, mas no afectar el derecho de acceso a la información pública, además de que si éstas llegaran a presentarse en perjuicio de los derechos de algunas personas, podían ser remediadas por otros medios de defensa, pero no en la vía de controversia constitucional, en la que esencialmente se dirimen contiendas a la luz de la distribución de facultades que estructura la Constitución General.

En segundo lugar, por lo que respecta al estudio de fondo, discrepo de la declaración de invalidez del acuerdo impugnado, pues contrario a lo sostenido por la mayoría del Tribunal Pleno, estimo que al haberse establecido en dicho instrumento que ciertas obras y proyectos relacionados con determinados sectores son de interés público y seguridad nacional, de ninguna manera implicaba que toda la información generada en su desarrollo y ejecución se colocaba en el supuesto de reserva de información pública prevista en el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este sentido, el referido acuerdo no afectaba las competencias del organismo garante para verificar las obligaciones de transparencia a cargo del Poder Ejecutivo Federal, o para resolver los recursos de revisión que se hicieran valer ante alguna eventual clasificación de reserva de información vinculada con las obras y proyectos señalados en dicho instrumento.

Advierto que la declaración de invalidez del acuerdo combatido se sostiene en una premisa equivocada, pues parte de suponer que la declaratoria de "**seguridad nacional**" de determinadas obras y proyectos, equivale a una inminente reserva genérica de información, lo cual no es así, ya que en mi opinión, ese adjetivo de "**seguridad nacional**" de ninguna manera impide a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública gubernamental, ni implica que los sujetos obligados de la administración pública se encuentren eximidos de justificar una eventual clasificación de reserva de información mediante la prueba de daño correspondiente.

Tal como lo señalé en su momento, la mera declaración de determinadas obras y proyectos como de "seguridad nacional", no es suficiente para estimar que la



información vinculada con dicha declaratoria en automático debe considerarse reservada. De ser así, todos los supuestos que se enlistan en los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional serían inválidos, porque al calificar determinadas acciones y amenazas, respectivamente, como cuestiones de seguridad nacional, implicaría –sin más– que la información que se deduzca necesariamente estaría reservada y exenta de justificar dicha reserva mediante una prueba de daño.

Lo anterior no es así, pues incluso la información que se derive de la actualización de los supuestos previstos en los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional, sólo puede clasificarse como reservada atendiendo a lo dispuesto en la fracción I del artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual dispone que en la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que **"La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; ..."**

En cuanto a la calificación que hacía el acuerdo impugnado de que ciertas obras y proyectos son de **"interés público"**, considero que tal concepto fue ampliado en la sentencia en un sentido contrario a la propia definición legal que tiene ese término en el ámbito del acceso a la información, pues en esta materia etiquetar a una cuestión como de **"interés público"**, la coloca precisamente en el campo de acceso abierto al conocimiento de la sociedad, ya que la fracción XII del artículo 3o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que se entenderá por información de interés público la que: **"Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados; ..."**

Siendo así, desde mi perspectiva al haberse establecido en el acuerdo reclamado como de interés público la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno de México, lejos de pretender con ello reservar la información relacionada con esos proyectos y obras, la predispone como relevante o beneficiosa para la colectividad y útil para su divulgación, por lo que no existía ningún riesgo evitar el acceso a dicha información.

A mayor abundamiento, considerando en su integridad el acuerdo impugnado, advierto que no tenía el propósito subyacente de hacer una clasificación *a priori* de reserva de información, pues lo único que prevé es que, para efectos de agilizar la realización de determinadas obras públicas en beneficio de la



colectividad, podrán expedirse permisos provisionales para su ejecución, porque su conclusión dentro de los ejercicios presupuestales aplicables, se considera como un tema de "seguridad nacional", lo cual dista mucho de ser una orden de "reserva de información".

Por esa razón, me parece que en la sentencia se parte de la conjetura de que en la declaración de interés público y seguridad nacional que se hace en el acuerdo impugnado, subyace la posibilidad de una reserva de información implícita, lo cual, es una mera suposición gratuita que por lo mismo, no podía ser objeto de pronunciamiento y análisis en la presente controversia constitucional.

Por ese motivo, no podía apoyar el argumento psicológico que se hizo valer en la sentencia, en el sentido de que el acuerdo reclamado "... genera un régimen de opacidad con un efecto inhibitor, ..." para las personas de solicitar información sobre las obras y proyectos a cargo del gobierno de México declarados de "interés público y seguridad nacional", pues es prácticamente imposible que un ciudadano, con la sola lectura del acuerdo, renuncie al ejercicio de su derecho de acceso a la información, más aún cuando tal instrumento no prevé alguna sanción con efectos represivos por el mero hecho de hacer la solicitud respectiva.

Por las razones anteriores, estimo que debió reconocerse la validez del "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional".

Finalmente, de acuerdo con el criterio mayoritario, se estableció que la declaración de invalidez del referido acuerdo tendría efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Poder Ejecutivo, así como a las secretarías demandadas.

Al respecto, discrepo del carácter *erga omnes* de los efectos dados a dicha declaratoria de invalidez, pues al haberse establecido que la naturaleza de las órdenes emitidas en el acuerdo impugnado correspondía al de un acto de autoridad, y no de normas generales, tales efectos debieron circunscribirse a las partes que intervinieron en la presente controversia constitucional, por lo que los efectos de invalidez debieron constreñirse estrictamente a lo que afectara el ámbito competencial del Instituto Nacional de Transparencia y



Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es decir, sin perjudicar a otros ámbitos administrativos de aplicación de ese instrumento.

Este voto se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) en contra del "*Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno (en adelante "acuerdo" o "acuerdo impugnado").

La pregunta que debíamos contestar era si el presidente de la República invadió las competencias del INAI al emitir este acuerdo.

Una mayoría de ocho miembros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se posicionó por invalidar el artículo primero del acuerdo impugnado, mientras que una mayoría de seis integrantes del Pleno se manifestó por la invalidez total del acuerdo.

Así, por un lado, se declaró la invalidez del artículo primero¹ bajo el argumento de que al calificar a los proyectos y obras prioritarios a cargo del gobierno de México como de "interés público y seguridad nacional", toda la información generada por éstas quedaría reservada, violando la Constitución General.

¹ **ARTÍCULO PRIMERO.** Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional."



Por otro lado, se declaró la invalidez del resto de los artículos del acuerdo –segundo y tercero–,² al considerar que creaban un régimen de autorizaciones administrativas excepcional al ya previsto para la administración pública federal.

Suscribo este voto particular, pues considero que la invalidez del acuerdo se basó en su totalidad en una premisa equivocada: asumir que al utilizar la expresión "interés público" y "seguridad nacional" –que también se utiliza en el artículo 6o. constitucional– el acuerdo situaba toda la información derivada de los proyectos y obras prioritarias en el supuesto de reserva de información del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³ Pero además, más allá de esta cuestión, voté en contra porque el asunto partió de una visión muy problemática del control constitucional.

Para explicar mi postura, desarrollaré las consideraciones principales de la decisión mayoritaria y, posteriormente, las razones de mi disenso.

I. Decisión mayoritaria

Como se desprende de la sentencia, el INAI señaló que el acuerdo impugnado establecía una reserva anticipada y general sobre toda la información resultante de los proyectos y obras que sean de interés público y seguridad nacional, lo cual –a su juicio– violaba el derecho de acceso a la información y su competencia para revocar esta reserva. Además, señaló que el acuerdo disponía un régimen de autorizaciones provisionales que al ser reservadas, generaba incertidumbre en torno a las obligaciones de transparencia.

² **"ARTÍCULO SEGUNDO.** Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados. La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo."

"ARTÍCULO TERCERO. La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva."

³ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; ..."



Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que el acuerdo impugnado era inconstitucional, ya que al declarar de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras prioritarios y/o estratégicas a cargo del gobierno de México, transgredía el principio de reserva de ley establecido en el artículo 6o. de la Constitución General,⁴ respecto de la información que puede clasificarse como reservada; violaba la facultad exclusiva del Congreso para definir los límites del concepto de seguridad nacional conforme al artículo 73, fracción XXIX-M constitucional⁵ e interfería con la facultad del INAI para reglamentar el alcance de la seguridad nacional y el interés público para efectos del acceso a la información y transparencia.

Por otro lado, se sostuvo que el acuerdo generaba un régimen de opacidad para la transparencia y el acceso a la información, toda vez que la clasificación de la información generada en los proyectos y obras quedaba al arbitrio de las autoridades encargadas de realizar dicha clasificación, lo que a su vez generaba incertidumbre jurídica por su amplitud y vaguedad que implican las expresiones "interés público" y "seguridad nacional". Ello, a su vez, inhibía el derecho de acceso a la información, pues los ciudadanos podrían presentar menos recursos ante el INAI –disuadidos por la vaguedad del acuerdo impugnado–, mermando la capacidad del instituto de supervisar las decisiones de reserva de información.

Por otra parte, se determinó que el acuerdo impugnado, al declarar que la realización de los proyectos y las obras a cargo del Gobierno de México se consideraría de "seguridad nacional", daba pauta a que aumentasen los recursos de revisión presentados por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de prácticamente todas las obras y proyectos del Gobierno Federal.

Finalmente, en la sentencia se determinó que el régimen provisional de autorizaciones ignoraba los procedimientos en ley para garantizar los derechos de los individuos y comunidades afectadas, y generaba incertidumbre en torno a las obligaciones de transparencia.

⁴ "Artículo 6. ...

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial."

⁵ "Artículo 73. ...

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;"



II. Razones del disenso

No comparto la decisión mayoritaria, pues considero que la declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado se sustenta en una premisa equivocada al asumir que la expresión "interés público" y "seguridad nacional" –que también se utiliza en el artículo 6o. constitucional– *situaba* toda la información derivada de los proyectos y obras prioritarias en el supuesto de reserva de información del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En primer lugar, de ninguna parte del acuerdo se desprende que su objetivo sea reservar la información generada con los proyectos u obras a cargo del gobierno de México. Por el contrario, la interpretación integral de su texto muestra que su objetivo fue justificar, con base en las categorías de "interés público" y "seguridad nacional", la adopción de un esquema de obras prioritarias y autorizaciones administrativas provisionales.

Esta lectura –de la que nunca se ocupa la sentencia– fue sostenida expresamente por el Ejecutivo Federal en su informe, quien manifestó que la intención del acuerdo no fue reservar información, sino resaltar la importancia de dichas obras para el interés público y la seguridad nacional.

Segundo, conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, la información pública no queda reservada por el sólo hecho de que se le califique de "interés público" o "seguridad nacional" en la ley.

Como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016,⁶ la sola declaración de seguridad nacional no implica que la información quede reservada automáticamente,⁷ pues la ley general en materia de transparencia establece que dicha reserva deberá justificarse mediante la aplicación de una prueba de daño y debe observar los plazos de reserva y las prohibiciones de reserva previstas en las leyes de transparencia aplicables,

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de 24 y 25 de febrero de 2020, por mayoría de seis votos, de las Ministras y Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra: Juan Luis González Alcántara Carranca, Alberto Pérez Dayan, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas.

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016**, párrafo 18.



entre otras condiciones.⁸ Todo lo cual no era afectado ni modificado por virtud del acuerdo impugnado.

Por tanto, es claro que el acuerdo no obstruye facultad alguna del INAI, ya que los sujetos obligados están constreñidos en todo momento a observar la ley general y la ley federal de la materia.

Tercero, la sentencia pierde de vista que los términos "interés público" y "seguridad nacional" no tienen un uso exclusivo en materia de transparencia y acceso a la información.

La propia Constitución, por ejemplo, utiliza el término "interés público" para referirse a la naturaleza de las comunidades indígenas;⁹ a la administración de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio;¹⁰ las modalidades a las que se podrá sujetar a las empresas de los sectores sociales y privado;¹¹ las modalidades a las que podrá sujetarse la propiedad privada;¹² la regulación

⁸ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título."

⁹ "**Artículo 2.** ...

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas **como entidades de interés público.**"

¹⁰ "**Artículo 22.** ...

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, **atendiendo al interés público**, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos."

¹¹ "**Artículo 25.** ...

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el **interés público** y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

¹² "**Artículo 27.** ...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el **interés público**, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."



de la producción agropecuaria;¹³ entre muchos otros. Mientras que el término "seguridad nacional" tiene en la ley de la materia un significado e implicaciones que claramente trascienden a la materia de la transparencia y el acceso a la información pública.¹⁴

Por tanto, el mero hecho de que el artículo primero del acuerdo estableciera estos adjetivos no implica lógicamente o en automático una reserva de información.

Cuarto, por estas mismas razones tampoco considero que el acuerdo afectara el esquema de definitividad de las resoluciones del INAI, pues es falso que por su sola existencia las decisiones de dicho organismo puedan ser recurridas en mayor número o que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté obligada a hacer procedente el recurso extraordinario.

A pesar de que estas razones no fueron desvirtuadas en sesión, hubo quienes apuntaron que si bien no podíamos conocer la intención de quien emitió el acuerdo –y aun cuando su texto no dijera nada sobre acceso a la información– debíamos juzgarlo por sus "consecuencias" en el mundo real.

Esta postura predominó. En consecuencia, la decisión adoptada se construyó a partir de una serie de escenarios hipotéticos sobre las implicaciones futuras del acuerdo. Que su lenguaje *podría* conducir a que las autoridades reserven dicha información, lo que *podría* generar un régimen de opacidad y secreto, en el que las decisiones del INAI *podrían* ser impugnadas en mayor número, lo que *inhibiría* el ejercicio del derecho a la información y facilitaría múltiples actuaciones arbitrarias, entre muchos otros. Lo anterior, a pesar de que los actos hipotéticos no pueden ser objeto de control judicial.¹⁵

¹³ **Artículo 27.** ...

"XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, **considerándolas de interés público.**"

¹⁴ Por ejemplo, para labores de inteligencia o intervención de comunicaciones privadas.

¹⁵ Así lo ha reconocido el Tribunal Pleno, por ejemplo, al resolver las **controversias constitucionales 50/2016, 94/2016, 95/2016 y 96/2018**; así como en la **acción de inconstitucionalidad 52/2022**.

En el mismo sentido, y de manera analógica, desde hace casi diez años la Primera Sala ha sostenido que los: "reclamos que carecen de una concreción real no pueden evaluarse por los jueces de amparo, so pena de vulnerar el principio de división de poderes que busca garantizar los pesos y



Ante todo, voté en contra porque estoy convencido de que como Tribunal Constitucional, no podemos actuar a partir de escenarios imaginarios, asumiendo la mala fe de quien emitió los actos, o la incompetencia de quien los aplicará en el futuro. Resolver de esta manera no solo es contrario a nuestros precedentes, sino que implica asumir una visión muy problemática de nuestra labor, que nos conduciría a invalidar cualquier acto que pueda ser aplicado de forma incorrecta por los operadores. Además, resolver de esta manera envía un mensaje muy cuestionable de desconfianza generalizada –sin ningún tipo de sustento empírico– respecto de la capacidad y el actuar del resto de poderes públicos.

Así no se ejerce nuestra función. La integridad que demanda nuestro encargo no es una palabra vacía. Nos exige decidir con seriedad, con solidez y congruencia. Nos exige resolver con argumentos robustos; sin prejuicios, sin ocurrencias, sin especulaciones e inferencias endebles. No nos toca enarbolarse las causas de los jugadores políticos, sino juzgar a partir de las normas, de los hechos y casos concretos, con responsabilidad y plena lealtad a la Constitución y las competencias que nos otorga.

Sólo así resulta legítimo el ejercicio de nuestra función.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 216/2014 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 635, con número de registro digital: 26492.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

contrapesos entre los distintos órganos, para evitar la concentración de poder en uno solo de ellos." Sentencia recaída al **amparo en revisión 216/2014**, resuelta el 5 de noviembre de 2014 por mayoría de cuatro votos. Este principio, que cobra aplicación analógica en la acción de inconstitucionalidad, ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Sexta Época. Véase, por ejemplo: la tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EXAMEN INNECESARIO DE HIPÓTÉTICOS.", localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LXXXVI, Tercera Parte, página 22, con número de registro digital: 266173.



Voto concurrente y aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 217/2021.

En las sesiones celebradas el dieciocho y veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en contra del "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional", emitido por el Poder Ejecutivo Federal (en lo sucesivo el "**Decreto**").

El **Decreto** estaba integrado por tres artículos que a continuación se transcriben:

"ARTÍCULO PRIMERO. Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquéllos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional."

"ARTÍCULO SEGUNDO. Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.

"La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo."

"ARTÍCULO TERCERO. La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva."

Ahora bien, en la sesión de **dieciocho de mayo**, al analizarse el apartado de oportunidad en la presentación de la demanda, una mayoría de seis integrantes del



Pleno (de la cual no formé parte),¹ consideró que el **Decreto** constituía un acto administrativo (y no una norma). **Los cinco restantes considerábamos que se trataba de una norma general.**

En esa misma sesión, ocho de nosotros considerábamos que debía declararse la invalidez del **artículo primero** del **Decreto**;² y respecto a los **diversos segundo y tercero**, para seis de nosotros éstos debían invalidarse³ (expuse las razones en la sesión del Tribunal Pleno, y las menciono también más adelante en este documento).

Esta votación dividida respecto a los artículos que integraban el **Decreto** atendió principalmente a que el proyecto analizó de manera independiente el artículo primero y luego los restantes; y el proyecto brindó las siguientes razones torales:

- Respecto del **artículo primero**, el proyecto aprobado por la mayoría precisó que tal dispositivo *no clasificaba* de manera anticipada, generalizada y definitiva la información relacionada con las obras y proyectos catalogados como de seguridad nacional e interés público; sin embargo, dada su amplitud y ambigüedad, *sí permitía* que los sujetos obligados pudieran situar toda la información generada dentro del desarrollo de esas obras y proyectos en la hipótesis del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece como supuesto de reserva de información aquella que comprometa la seguridad nacional.⁴

¹ A favor de considerar que se trataba de un **acto** votaron la Ministra Presidenta Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Por considerar que **sí se trataba de una norma general** votamos las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea.

Esta decisión *resultó trascendente* debido a que la Constitución Política del País prevé en su artículo 105, fracción I, que para invalidar normas generales se requiere de una mayoría de ocho votos, mientras que para invalidar actos basta con seis votos de quienes integramos el Tribunal Pleno.

² La mayoría en este caso se integró con los votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Esta mayoría de seis la integramos las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

Votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como los Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek.

⁴ "**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; ..."



Es decir, que permitía la reserva de **toda** la información, sin deslinde alguno. Esto se consideró *violatorio* del principio de reserva de ley,⁵ de la facultad reglamentaria del INAI,⁶ y del derecho de acceso a la información de las personas,⁷ y que además desnaturalizaba la excepcionalidad del recurso de revisión en materia de seguridad nacional.⁸

- En cuanto a los **artículos segundo y tercero**, el proyecto sostuvo esencialmente que el régimen de autorizaciones provisionales que ahí instauraba el Ejecutivo Federal implicaba deberes a cargo de autoridades administrativas que no necesariamente se encontraban en la normativa respectiva, según se tratara de las diversas asignaturas que el Decreto establecía (salud, turismo, telecomunicaciones, medio ambiente, etcétera), así como excepciones jurídicas de cumplimiento a las normas federales y generales de cada materia. Por ejemplo, para efectos medio ambientales, el **Decreto** disponía que las obras y proyectos debían ser autorizados provisionalmente por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en un plazo de cinco días hábiles, lo que impedía, por un lado, que los entes ejecutores de las obras pudieran cumplir con la obligación de publicar la manifestación de impacto ambiental y, por el otro, que los ciudadanos tuvieran acceso a ese documento (privándose de su derecho a conocerlo); además de que se obstaculizaba la correspondiente facultad del INAI para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

⁵ Sobre la violación al principio de reserva de ley se consideró que el artículo 6o. de la Constitución Federal prevé este principio en materia de transparencia y acceso a la información pública al disponer que *es en la ley de la materia en donde debe precisarse cuál información debe considerarse como reservada o confidencial*; además de que la reserva solamente puede hacerse temporalmente y por razones de interés público y seguridad nacional (y en los términos que fijen las leyes). Por tanto, como el **Decreto** preveía de manera general cierta información que debía considerarse de seguridad nacional, prácticamente toda la información sería reservada por los sujetos obligados, en contravención a lo dispuesto por el mencionado numeral 6o.

⁶ Al respecto se dijo que se violentaba la facultad reglamentaria del INAI porque, de acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dicho instituto, como cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, es el encargado de establecer y delimitar, mediante lineamientos generales, el alcance de los supuestos de reserva previstos en la ley de la materia, entre los que se encuentra el relativo a la reserva por seguridad nacional, y el **Decreto** impedía que esto fuera así.

⁷ También se indicó que la vaguedad del **Decreto** inhibía su impugnación por parte de la ciudadanía, lo que transgredía indirectamente la facultad del INAI para garantizar el derecho de acceso a la información mediante el conocimiento de los recursos de revisión, pues los ciudadanos podrían presentar menos recursos.

⁸ Sobre este tema se argumentó que los recursos de revisión en materia de seguridad son, por regla general, excepcionales, pero en el caso, el **Decreto** podría dar lugar a que se interpusieran recursos de este tipo en todos los casos en que se cuestionara la reserva de información relacionada con las obras y proyectos referidos en el acuerdo combatido.



Finalmente, en la sesión del **veintidós de mayo**, discutimos los efectos que deberían darse a la declaratoria de invalidez. En la discusión se precisó que como ya se había establecido por mayoría de seis votos que estábamos ante un acto y no ante una norma general, los efectos solamente alcanzarían a las partes; sin embargo, se dijo también que como en este caso el **Decreto** solamente se dirigía a las dependencias del gobierno de México precisadas en el **artículo primero**, y éstas ya no lo iban a poder invocar, los efectos provocarían, *de facto*, la inaplicación total. Esa postura fue aprobada por mayoría de seis votos, incluida la suscrita.⁹

Voto concurrente respecto al estudio de fondo

Mi concurrencia en el fondo atiende, por una parte, a que **no compartí la metodología de estudio**, y por otra, a que **tampoco coincidí con todas las razones expuestas en la sentencia para declarar la invalidez** del acuerdo impugnado, pues considero que las razones torales debieron ser otras.

En cuanto a la **metodología**, considero que el análisis del acuerdo impugnado debió hacerse de forma sistémica, analizando la validez o invalidez del **Decreto en su integridad** y no de forma seccionada o por artículos, pues los tres preceptos que integraban el **Decreto** se encontraban profundamente imbricados entre sí.

La necesidad de realizar el estudio de forma integral puede entenderse mejor si tomamos en consideración que mientras el **artículo primero** establecía la declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto de la realización de los proyectos y obras asociados a las áreas allí indicadas (sectores de comunicaciones, aduanero, hidráulico, etcétera), en el **segundo** se instruía a las dependencias y entidades de la administración pública federal a otorgar autorizaciones provisionales para iniciar los proyectos y obras *referidos en el artículo primero*; y en el diverso **tercero** se establecía la vigencia de esas autorizaciones provisionales.

Siendo así, para mí resultaba evidente que los vicios que se atribuían al **artículo primero** necesariamente permeaban a los otros dos y afectaban la validez del **Decreto** en su totalidad.

Este estudio sistémico, además, debió atender a la **causa de pedir** planteada por el INAI, sin que hubiera necesidad se suplir la deficiencia de la queja, (como

⁹ A favor de la postura del proyecto votamos la Ministra presidenta Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



se planteó en el tema VIII.2 de la sentencia), pues como explico enseguida, existen razones de fondo propuestas por el INAI que sustentan mejor la invalidez del **Decreto**.

En mi opinión, *el vicio principal que se atribuyó al Decreto* –y que comparto–, derivaba principalmente del *efecto de opacidad* provocado al clasificar los proyectos y obras como de seguridad nacional, pues en el ámbito de transparencia institucional, esa determinación tenía como consecuencia implícita e inmediata que **toda** la información relacionada con esas obras y proyectos adquiriera la categoría de información reservada.

En consecuencia, si bien el **Decreto** no establecía *expresamente* una reserva general, absoluta y previa de la información desde el plano normativo, lo cierto es que sí generaba un *efecto similar*, pues en la realidad, la declaratoria de seguridad nacional impedía que los sujetos obligados pudieran realizar en cada caso concreto una interpretación sistemática con las leyes de transparencia y acceso a la información pública, a fin de determinar si el supuesto analizado se ubicaba o no en la hipótesis de seguridad nacional en términos de lo establecido en dichas leyes, lo que a su vez obstaculizaba la aplicación de la prueba de daño en cada supuesto que se presente.

Esas consecuencias del efecto de opacidad se asemejan a los casos analizados por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 100/2019, 56/2018 y 73/2017 (citadas en el párrafo 84 de la sentencia), aunque con matices, pues en ellas se determinó invalidar diversas normas nacionales y locales que tenían como único punto en común el establecimiento de reservas generales, totales, absolutas y/o previas de información que también impedían una interpretación sistemática con las leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como la aplicación de la prueba de daño.

Por otra parte, considero que la amplitud e indeterminación de áreas y ordenamientos en materia administrativa que abarcaba el **Decreto**, sobre el régimen de contratación pública, generaba inseguridad jurídica tanto para los servidores públicos involucrados como para la sociedad y para el sistema de transparencia.

Recordemos que en su **artículo primero**, el **Decreto** hacía una declaratoria de interés público y seguridad nacional en materias tan variadas como las de telecomunicaciones, aduanera, hidráulica, salud, etcétera, e, incluso, ampliaba de manera indeterminada esas materias al referirse a "aquellos [proyectos y obras] que por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional".



Esa amplitud excesiva anula por completo las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas, y afecta necesariamente la aplicación del principio general de transparencia en la contratación pública consagrado en el artículo 134 de la Constitución Política del País,¹⁰ el cual permea **en todo** el orden constitucional.¹¹ Este principio fue transgredido, lo que robustece mi postura en cuanto a que el estudio debió hacerse de manera sistémica.

Por esas razones compartí la invalidez del **Decreto**, separándome en específico de la argumentación relacionada con la violación al principio de reserva de ley y a la facultad reglamentaria, pues desde mi perspectiva, las razones que debieron sustentar la invalidez fueron las que desarrollé en los párrafos anteriores y no estas últimas.

Voto aclaratorio sobre los efectos

¹⁰ **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. "Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad



En relación con los efectos otorgados a la invalidez decretada, considero necesario aclarar que si bien los compartí, ello fue en el entendido de que congruente con la postura que externé cuando se definió la naturaleza del acuerdo impugnado, los artículos analizados, para mí, tienen el carácter de **normas generales** y, por ende, los efectos de su invalidez deben ser también generales, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País, que establece claramente que: "Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales ... y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

Tal fue mi pretensión desde un inicio, y fue por esa razón por la que al advertir que mi voto era compatible con la decisión adoptada por la mayoría, coincidí con los efectos propuestos, pues si bien finalmente se determinó declarar la invalidez del **Decreto** con efectos entre las partes, ello fue suficiente para impedir que las entidades a las que se encontraba dirigido lo pudieran invocar en el futuro como fundamento de sus determinaciones.

En este sentido, como el **Decreto** no se dirigía al público en general sino a ciertas Secretarías de Estado (que incluso fueron llamadas a la controversia), resulta suficiente con que se impida que éstas puedan aplicarlo para evitar que se sigan generando las violaciones constitucionales advertidas. Esta manera de irradiar los efectos de manera indirecta al orden jurídico nacional, incluso

los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

¹¹ Sobre el principio general de transparencia en la contratación pública, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 752/2019, bajo mi ponencia, en el que sostuvimos que el artículo 134 de la Constitución Federal establece que los recursos económicos que dispongan, entre otros, la Federación, deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, **transparencia** y honradez, y que los resultados de su ejercicio deberán ser evaluados por las instancias técnicas previstas en las leyes. Asimismo, se indicó que esos principios y el proceso de fiscalización eran, a su vez, pilares de la rendición de cuentas, y que el principio de transparencia alcanza la planeación, ejecución, evaluación y control de obras.



frente a terceros, debido a que las Secretarías de Estado se encuentran imposibilitadas para aplicar el **Decreto** en cualquier caso, para mí constituye un símil de efectos generales.

Cabe mencionar que **no compartí la metodología de la discusión** durante la sesión del veintidós de mayo, cuando votamos los efectos de nuestra decisión, porque segmentó (y además lo hizo antes del estudio de fondo –y no, *en todo caso*, al votarse los efectos de la decisión como mandata el artículo 105 constitucional–) la cuestión de si el **Decreto** era un acto o una norma general. El mandato del artículo 105 constitucional es que cuando se invalidan disposiciones de carácter general, la invalidez tiene efectos generales, de manera que para mí, primero debió analizarse el **Decreto** en su fondo y, si éste resultaba invalidado, posteriormente procedía analizar el alcance de esa invalidez; y no condicionar toda la discusión y análisis de algo tan relevante a una apreciación preliminar.

Por todas las razones anteriores, fue que voté a favor del sentido del proyecto, reconociendo que el objetivo del **Decreto** era encomiable en el sentido de buscar concretar y avanzar en proyectos de infraestructura que se consideran necesarios para el país. No obstante, a mi parecer tal finalidad no logra subsanar sus vicios de constitucionalidad y que quedaron desarrollados en líneas anteriores.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 217/2021, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés.

En la ejecutoria aprobada en sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la controversia constitucional 217/2021, en la cual se declaró la invalidez del "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones indicadas, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional" (en adelante, el acuerdo impugnado), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, al considerar que el mismo, vulnera el artículo 6o. constitucional y, en vía de consecuencia, afecta la esfera



competencial del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Si bien comparto el sentido de la resolución que aprobamos, formulo el presente voto para realizar dos precisiones: la primera, que el acuerdo impugnado debió ser tratado como una norma general y no como un acto administrativo. La segunda, para abonar una causal de invalidez respecto al acuerdo en estudio.

1. El acuerdo impugnado constituye una norma general para efectos de su impugnación en controversia constitucional.

No comparto la decisión mayoritaria de considerar que el acuerdo impugnado tiene carácter de acto administrativo y no de norma general. Me explico.

En primer lugar, en numerosos precedentes de este Tribunal Pleno se ha determinado que la calificación de norma general no debe atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación. Por el contrario, se debe atender a su contenido y, entonces, analizar si reviste las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.¹

En este sentido, lo procedente es analizar si el acuerdo sujeto a estudio va dirigido a un número indeterminado e indeterminable de casos (1); a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables (2); y si la generalidad del acto implica su permanencia después de su aplicación –de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto– (3).

La razón de la emisión del acuerdo impugnado es declarar de interés público y seguridad nacional todos aquellos proyectos y obras asociados a infraestructura de una lista de sectores y aquellos que se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional. La consecuencia directa de esto es remover a toda una categoría de obras públicas del régimen ordinario para ubicarlas en uno de seguridad nacional. A mi juicio, este cambio de régimen tiene un impacto generalizado en toda la administración pública y su orden jurídico.

¹ Ver tesis jurisprudencial P./J. 23/99, de la Novena Época con número de registro: 194260, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."



En segundo término, advierto que el acuerdo afectará a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. Por un lado, serán distintas las autoridades que tendrán que adoptar medidas para adaptar el régimen alterno. A manera de ejemplo, el propio artículo segundo establece el deber de otorgar autorizaciones, licencias o los permisos que sean necesarios para iniciar los proyectos que se encuentran en dicho régimen para todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal.

Así, la generalidad de la descripción nos da luz sobre el abanico de opciones disponibles respecto a las autoridades y particulares que se pueden ver afectadas por el nuevo régimen, en tanto se amplía el catálogo de sectores incluidos en la lista de seguridad nacional.

Por otro lado, a la luz del acuerdo impugnado, se delimita la actuación de autoridades frente a solicitudes de particulares en general. La calificación de seguridad nacional de diversas obras y proyectos implica que la información referente a las mismas será reservada por la autoridad administrativa que corresponda.

El número de casos en que esto puede suceder, así como la materia de la que se puede tratar la información solicitada es, desde luego, indeterminada e indeterminable.

Por último, es evidente que el Decreto no se extinguió con el primer acto de aplicación. Por el contrario, el Decreto se aplicará cada vez que se quiera iniciar un proyecto u obra que guarde relación con los sectores enlistados en el acuerdo impugnado o se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional o, en su caso, fungirá como el fundamento para reservar aquella información relacionada con las obras o proyectos que se encuentren dentro del nuevo régimen de seguridad nacional.

Las razones anteriores no me dejan lugar a dudas de que nos encontrábamos ante la impugnación de una norma general que –como tal– reviste las características de generalidad, abstracción e imparcialidad y no, –como sostuvo la mayoría– ante un mero acto administrativo.

2. El acuerdo impugnado viola los principios del Acuerdo de Escazú

Si bien compartí las razones de invalidez del acuerdo impugnado que este Tribunal Pleno aprobó por mayoría de votos, considero que existe un vicio invalidante más, esto es, la violación a los principios del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú.



Apenas el artículo primero del Acuerdo de Escazú señala que su propósito es garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asunto ambientales.

Como mencioné en el apartado anterior, el acuerdo impugnado remueve toda una categoría de obras pública del régimen ordinario para ubicarlas en un régimen de excepción de seguridad nacional, al cual se le asocia un sistema de permisos provisionales sin exigir la satisfacción de los requisitos legales ordinarios.

Pues bien, ese régimen de excepción genera que toda esa categoría de obras públicas se realice con especial riesgo de afectación al medio ambiente, pues para efectos prácticos, dichas obras estarán exentas de cumplir con la regulación ordinaria en la materia.

El Acuerdo de Escazú tiene como objeto garantizar diversos derechos ambientales, entre ellos, el de acceso a la información. Su artículo 5 desarrolla el contenido de ese derecho y establece determinadas garantías para su satisfacción.

En este artículo, se establece que es deber de los Estados garantizar amplias condiciones de acceso a la información de conformidad al principio de máxima publicidad. Ahora bien, en ese precepto se establece la posibilidad de implementar un régimen de excepciones, previéndose como posible hipótesis la referida "cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional."

Sin embargo, lo relevante para el presente caso es que el artículo 5 del Acuerdo de Escazú establece que dicho régimen de excepciones debe reglamentarse en la ley, debiendo establecerse las hipótesis respectivas claramente definidas y reglamentadas. Además, se prescribe que esas hipótesis de excepción deben entenderse de interpretación restrictiva y se establece que "[l]a carga de la prueba recaerá en la autoridad competente".

En este contexto, estimo que el acuerdo impugnado viola el artículo 5 del Acuerdo de Escazú, en tanto establece un régimen de excepción de fuente administrativa que no satisface el estándar de reserva de ley exigido convencionalmente.

Adicionalmente, el artículo 6, numeral 3, inciso h, del propio acuerdo, establece la obligación de generar sistemas de información ambiental que contengan los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental cuando corresponda, así como las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas.



En mi opinión, el acuerdo impugnado también viola este precepto convencional, pues establece un sistema de permisos provisionales que exenta a la autoridad administrativa de llevar a cabo todos los procedimientos administrativos ordinarios, que finalmente deben reflejarse en la generación de un sistema de información medio ambiental.

Finalmente, en vía de consecuencia, estimo que el acuerdo impugnado, al establecer un régimen de permisos provisionales, viola también el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, el cual desarrolla el derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, pues al privilegiarse la rapidez en la expedición de los permisos, se obstaculiza la implementación de cualquier fase de participación ciudadana.

En suma, el acuerdo impugnado omite completamente atender las obligaciones deliberativas que el Acuerdo de Escazú prevé en sus artículos 5, 6 y 7. Más allá de simples obligaciones formales, estas provisiones convencionales generan un esquema de transparencia y rendición de cuentas que permiten a las personas llamar a cuentas a las autoridades del Estado a efecto de verificar el cumplimiento y garantía de sus derechos humanos al medio ambiente.

Me resulta sumamente fácil advertir que el acuerdo impugnado y su régimen de excepción hacen ilusorio cualquier medio democrático de participación ciudadana y opacan los procesos de rendición de cuentas a los que el Estado Mexicano se obligó regionalmente.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 23/99 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 256.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 217/2021.

En la sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso



a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del "Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional", publicado el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación.

Resolución del Pleno. En lo que interesa al presente voto, al estudiar la competencia y la oportunidad, una mayoría del Tribunal Pleno consideró que el acuerdo impugnado constituye un acto de carácter administrativo, ya que sólo está dirigido a las dependencias y entidades de la administración pública federal y no reviste las características de ser general, abstracto e impersonal.

Posteriormente, al analizar las causas de improcedencia y sobreseimiento, se calificó como infundada la relativa a que el instituto actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.¹

En cuanto al análisis de fondo, éste se dividió en dos apartados, uno en el que se analizó la constitucionalidad del artículo primero del acuerdo impugnado, y otro en el que se analizó lo relativo a los artículos segundo y tercero. Al respecto, también por mayoría, el Pleno consideró que se debía declarar la invalidez de todo el acuerdo impugnado porque incide en la esfera de atribuciones del instituto actor, repercute en el derecho de acceso a la información y también dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las entidades vinculadas por el acuerdo impugnado.

Finalmente, al establecer los efectos, una mayoría de seis integrantes del Pleno consideró que la declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado tendrá efectos generales, porque así lo obligaban las características del caso concreto.

Cabe destacar que el acuerdo impugnado señalaba lo siguiente:

"Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional.

¹ Página 32 de la sentencia recaída a la controversia constitucional 217/2021.



"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.–
Presidencia de la República.

"**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 26 y 90 de la propia Constitución; 1o., 2o., 3o., 10, 11, 27, 29, 30, 30 Bis, 31, 32, 32 Bis, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 41 Bis y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y,

"**CONSIDERANDO**

"Que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la Nación;

"Que México requiere infraestructura para fomentar su desarrollo de manera incluyente y acercar oportunidades a las regiones más rezagadas en los sectores (sic) comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos, y otros sectores prioritarios y/o estratégicos que contribuyen al crecimiento y a la seguridad nacional del país;

"Que los proyectos regionales de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo son importantes para incrementar la derrama económica del turismo, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente;

"Que es de interés público y de seguridad nacional el desarrollo y crecimiento de la infraestructura a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se traducen en un beneficio colectivo de todos los mexicanos; y,

"Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como Nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente:



"ACUERDO

"**ARTÍCULO PRIMERO.** Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.

"**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.

"La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.

"**ARTÍCULO TERCERO.** La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.

"TRANSITORIOS

"**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"**SEGUNDO.** Las erogaciones que, en su caso, se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a los ejecutores de gasto correspondientes en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes."

Respetuosamente, no comparto la decisión mayoritaria del Pleno, ya que considero que –en cuanto a los presupuestos procesales y la procedencia– **i)** el acuerdo impugnado constituye una norma de carácter general; **ii)** el instituto actor no tiene interés legítimo para impugnar el acuerdo impugnado; –en cuanto al



fondo– **iii**) la declaratoria de interés público y seguridad nacional de los proyectos y obras del gobierno no viola la esfera de atribuciones del instituto actor; **iv**) el régimen de autorizaciones administrativas no tiene relación alguna con la esfera competencial del instituto actor ni con el derecho de acceso a la información; y, finalmente –en cuanto a los efectos– **v**) la declaratoria de invalidez del Acuerdo impugnado sólo debe tener efectos *inter partes*. En atención a ello, expresaré mi disenso siguiendo la estructura citada.

A. PRESUPUESTOS PROCESALES.

I. El acuerdo impugnado constituye una norma de carácter general

Si bien voté a favor de los apartados de oportunidad y competencia porque consideré que la demanda de la controversia se presentó oportunamente y que por la trascendencia del asunto, debía ser resuelta por el Tribunal Pleno, me separé de las consideraciones en las que al acuerdo impugnado se le dio tratamiento de acto administrativo, pues estimo que por sus características, en realidad se trata de una norma de carácter general.

Lo anterior, porque dicho acuerdo no se refiere a una acción en concreto, no regula conductas específicas y no está dirigido a ninguna persona o grupo en particular, por lo que reviste las características de una norma general en sentido material, al establecer prescripciones generales, abstractas e impersonales que en todo caso, generarían situaciones jurídicas oponibles a todas las personas y órganos.²

Considero que la sentencia de la mayoría incurre en una contradicción al establecer, en principio, que se trataba de un acto jurídico individualizado y, en el estudio de fondo, reconocer que no trata sobre obras de infraestructura específicas, sino de las que se estén gestando o lleguen a gestarse, es decir, regula situaciones abstractas, lo cual es, precisamente, la característica de una norma general.

² Así lo demuestra la sola lectura del artículo primero del acto impugnado, del que se enfatiza la parte conducente, para advertir que no prevé una declaratoria individual, concreta ni personal:

"Artículo primero. Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de **proyectos y obras** a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los **sectores** comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos **y aquellos que**, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, **se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.**"



Tampoco se dirige a un destinatario concreto, sino a todas las dependencias y entidades que se lleguen a ver involucradas en los permisos, lo cual dependerá del tipo de obra o proyecto que se quiera desarrollar. Esto corrobora que el diseño del acuerdo podría ser aplicable a todos los casos materiales que se ubicaran en la hipótesis general de la norma, y no solamente a algunos, como sucedería con un acto jurídico individualizado.

Además, sobre el tema, ya existe un antecedente aplicable a este caso, pues en la controversia constitucional 90/2020,³ una mayoría de siete Ministros y Ministras del Tribunal Pleno estimó que el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria* constituye una norma de carácter general. En ese sentido, advierto que ese acuerdo estudiado en dicho precedente tiene características similares al que se analizó en la presente controversia constitucional, por lo cual el Pleno debió seguir la misma lógica que en el asunto anterior.

Cabe destacar que la decisión sobre la naturaleza del acuerdo impugnado no es una cuestión baladí, pues al final tiene impacto en dos aspectos importantes de la decisión: la declaratoria de invalidez y sus efectos.

Por un lado, como una mayoría del Pleno determinó que el acuerdo impugnado es un acto administrativo y no una norma general, de conformidad con el primer párrafo del artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia,⁴ sólo se requiere de una mayoría simple de seis votos y no la mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez.

Por otro, al declararse la invalidez del acuerdo impugnado, cuya naturaleza la mayoría del Pleno consideró que es la de un acto administrativo, según el tercer

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. En el tema mencionado, la Ministra Ríos Farjat (ponente) propuso que el acuerdo impugnado era un acto administrativo, sin embargo, por una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se consideró que era una norma de carácter general.

⁴ "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."



párrafo del mismo artículo 42,⁵ la declaratoria sólo tendrá efectos *inter partes*. Cabe aclarar que este último punto resultó clave para mi disidencia con lo votado por la mayoría en el apartado de efectos, como se precisará más adelante.

En suma, por esas razones voté en contra del tratamiento dado al acuerdo impugnado como acto administrativo, pues éste debió recibir el trato de norma general en sentido material, lo que impacta en los votos necesarios a efecto de concluir su invalidez y su alcance en los efectos.

II. El instituto actor no tiene interés legítimo para impugnar el acuerdo impugnado

No coincido con la postura sostenida por la mayoría en la que consideraron infundada la causa de improcedencia de falta de interés legítimo, ya que, en mi opinión, el instituto actor carece de esta condición para controvertir el acuerdo impugnado.

Inicialmente, es importante destacar que de la lectura del acuerdo impugnado se advierte que ni en su apartado considerativo (que hace las veces de exposición de motivos), ni en su articulado se hace referencia alguna al instituto actor, así como tampoco a sus atribuciones y obligaciones de transparencia, o al derecho de acceso a la información.

Los únicos conceptos que contiene el acuerdo impugnado y que se consideró que se conectaban con la esfera de atribuciones del instituto actor, son los de "interés público" y "seguridad nacional", ya que existía identidad semántica con los conceptos utilizados para clasificar información como reservada en materia de transparencia.

No obstante, estimo que ello es insuficiente para considerar que el acuerdo es susceptible de incidir en el ámbito de atribuciones del instituto actor, pues los conceptos mencionados no sólo son utilizados en la materia de transparencia y acceso a la información que regula el artículo 6o. constitucional, sino que también son mencionados con motivo de muchas otras cuestiones en el Texto Constitucional.⁶

⁵ En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

⁶ El artículo 2, Apartado A en su último párrafo, establece que las comunidades indígenas podrán ser reconocidas por las normas como entidades de interés público; el artículo 20, Apartado B, fracción



Inclusive, existen contextos dentro del propio ámbito de la transparencia en que el concepto de seguridad nacional no se usa para denegar el acceso a la información, sino todo lo contrario, como en el caso del artículo 120, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁷ que prevé las razones de seguridad nacional como un motivo para desclasificar la información confidencial y hacerla accesible al público en general.

Así, inferir que sólo por usarse la noción de "seguridad nacional" o que ésta se encuentre junto a la de interés público, el acuerdo tiene un propósito oculto de reservar información, desde mi óptica, conlleva una argumentación insuficiente

V constitucional, establece que son derechos de la persona imputada ser juzgada en audiencia pública por un Juez o Tribunal, excepto, entre otras, **por razones de seguridad nacional**; el artículo 22, tercer párrafo, constitucional, establece el interés público como criterio para la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio; el artículo 25, séptimo párrafo, constitucional, establece que "se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público ..."; el artículo 27, tercer párrafo, constitucional, establece que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público ...". El mismo artículo en su quinto párrafo lo vuelve a establecer como criterio para establecer zonas vedadas de extracción y utilización de las aguas del subsuelo. También en la fracción XVIII se establece que el Ejecutivo tiene la facultad de declarar nulos los contratos que impliquen perjuicios graves para el interés público. Por último, en la fracción XX se estipula que el Estado expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público; el artículo 28, onceavo párrafo, constitucional, establece que se "evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público". Asimismo, en el decimoctavo párrafo, se hace referencia a que las concesiones del espectro radioeléctrico, serán otorgadas "previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público"; el artículo 35, fracción VIII, tercer párrafo, constitucional, establece que no podrán ser objeto de consulta, entre otras, la seguridad nacional; el artículo 36, fracción II, segundo párrafo, constitucional, establece que "La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público"; el artículo 41 constitucional, establece que los partidos políticos son entidades de interés público; el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, establece que es facultad del Congreso "expedir leyes en materia de seguridad nacional ..."; el artículo 89, fracción VI, constitucional, establece que es facultad del presidente de la República "preservar la seguridad nacional ..."; y el artículo 94, cuarto párrafo, constitucional, establece que las sesiones del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

⁷ "Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieran obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

"No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando: ...

"IV. **Por razones de seguridad nacional** y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, **se requiera su publicación**; o, ..."



y significa incurrir en la falacia de evidencia incompleta, conforme a la cual se seleccionan sólo los elementos que apoyan la postura deseada, ignorando los que la podrían debilitar, como es el artículo 120 ya citado.

En ese sentido, difiero de que por el hecho de que el acuerdo califique los proyectos y obras prioritarias del gobierno como de seguridad nacional e interés público, pueda concluirse que ello tiene relación con la clasificación de información como reservada y, que por ende, eso habilite al instituto actor para impugnarlo.

En ese orden de ideas, tampoco los conceptos de invalidez estaban encaminados a defender propiamente el ámbito competencial constitucional del instituto actor, sino que en ellos sólo se referían, en abstracto, a hipótesis futuras e inciertas relacionadas con el impacto que el propio acuerdo podría llegar a tener en su esfera competencial y en el derecho de acceso a la información.

Además, de la lectura del texto íntegro de este acuerdo se advierte que su único propósito es acelerar el desarrollo de las obras y proyectos que el Poder Ejecutivo considere prioritarias; y que no contenía una clasificación de información reservada, como en la propia resolución se señaló.

Esto último resulta importante, ya que el hecho de que se utilizaran los conceptos de seguridad nacional e interés público en el acuerdo impugnado no implica que con ello se clasificara como reservada la información generada con motivo de la ejecución de las obras y proyectos prioritarios, sino que en todo caso, dichos conceptos se instrumentalizaron como fundamento y sustento de la urgencia que se requería en los trámites necesarios para comenzarlos; sin embargo, en la sentencia mayoritaria se dejó de lado esta situación, es decir, el objeto explícito y natural del acuerdo, para dar relevancia solamente a lo que el actor afirmó que eran sus efectos.

Tal enfoque hace nugatoria la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para valorar la materia de la litis y se privilegian únicamente los planteamientos del promovente, no obstante que como es natural, la sola promoción de la demanda implica que en su opinión, tiene interés legítimo, por estimar que el acto le causa algún tipo de afectación.

Al contrario, en mi opinión, la forma correcta de analizar el interés legítimo es verificar si, a partir de un análisis general o básico, el acto controvertido tiene vicios de afectación en la esfera competencial de la parte actora, cuando menos, de manera indiciaria, lo que no ocurrió en el caso.



En ese sentido, considero relevante el criterio adoptado por la mayoría de este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 44/2021,⁸ en donde la mayoría de Ministras y Ministros concluimos que ésta había sido promovida por un ente autónomo que de manera imprecisa, alegó violaciones abstractas sin vincularlas con sus competencias constitucionales, lo cual no era suficiente para acreditar su interés legítimo en este tipo de medios de control.

Contrario a lo que sostuvo la mayoría del Pleno, me parece que el precedente sí resulta aplicable, pues del acuerdo impugnado no se desprende mención alguna al instituto actor y sus atribuciones, por lo que no se le causa una afectación directa e inmediata en su esfera jurídica, sino que en todo caso, una eventual decisión de reserva de información por parte de los sujetos obligados, que estuviera apoyada exclusivamente en el acuerdo, podría impugnarse (por desvirtuar el objeto de dicho acto ejecutivo y prescindir de la prueba de daño individualizada que exige la ley) ante la propia parte actora en uso de sus facultades revisoras sobre la materia.

Ello, en mi opinión, no podría generar más que un interés simple, que no resulta suficiente para declarar procedente este medio de impugnación, ya que ninguno de los argumentos propuestos por la parte actora se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, cualificada y actual derivada del acuerdo impugnado.

Es necesario tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo es que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio respecto de la parte promovente, lo que no significa que haya una apertura absoluta para que por cualquier motivo se promueva una controversia constitucional, así como tampoco que sólo deba atenderse sin más a los argumentos esgrimidos por la parte promovente.

Es necesario que se demuestre algo más que un interés simple, similar al que tendría cualquier miembro de la sociedad, para que se cumpla el marco constitucional, es decir, debe advertirse una afectación a cualquier ámbito que

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de abril de dos mil veintidós, en el sentido de sobreseer en la controversia constitucional, por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



incida en su esfera jurídica en algún sentido, aun considerándola en sentido amplio.

De ese modo, incluso cuando el instituto actor trató de evidenciar una eventual afectación a su esfera de atribuciones a través de los planteamientos de su demanda, ello no le otorga por sí mismo interés legítimo al tratarse sólo de una situación potencial que no actualiza de suyo un principio de agravio que hiciera procedente el presente medio de control de constitucionalidad, sino que evidencia una hipótesis futura e incierta.

Adicionalmente, reconozco la relevancia del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, el cual implica el compromiso de reconocer legitimación amplia para la defensa de asuntos ambientales;⁹ sin embargo, su aplicación aislada conlleva pasar por alto: 1) que el propio convenio remite a que la legitimación debe ser reconocida "de conformidad con la legislación nacional", 2) que la controversia constitucional tiene como propósito la defensa del pacto federal en cuanto al respeto de las competencias constitucionales, de modo que aun si el acto impugnado tenía algún tipo de implicación ambiental, no era el INAI, órgano especializado en materia de transparencia y protección de datos, el idóneo para entablar la defensa de aquellos aspectos, y 3) que sería una petición de principio afirmar que el interés legítimo surge porque estamos ante un caso de información en asuntos ambientales, cuando la propia sentencia mayoritaria reconoció, en el fondo, que realmente no se contiene una clasificación anticipada.

Por último, en cuanto a la afirmación de que el estudio de las causas de improcedencia está vinculado con el fondo, estimo que tal argumentación no debe terminar por justificar que se prescinda de todo análisis de improcedencia, el cual es de orden público, por lo que esa clase de desestimación únicamente se justifica cuando las implicaciones del acto impugnado no se derivan de un análisis somero, sino que requieren una reflexión profunda para desentrañar sus alcances, situación que, en este asunto, no se surte; aunado a que las reflexiones que he asentado en este voto no me requirieron de un estudio pormenorizado de la resolución objeto de la litis, sino sólo dilucidar el

⁹ "3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada parte, considerando sus circunstancias, contará con: ...

"c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;"



cuestionamiento de la procedencia del asunto, para lo cual, sin ser exhaustiva, requirió de una mera apreciación periférica que no forma parte del estudio de fondo del asunto.

Por las razones expuestas, voté en contra de la procedencia de la controversia constitucional porque estimo que el instituto actor no tiene interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado.

B. FONDO

III. La declaratoria de interés público y seguridad nacional de los proyectos y obras del gobierno no viola la esfera de atribuciones del instituto actor

Sobre este apartado, la postura mayoritaria en el estudio del primer apartado de fondo fue que el acuerdo impugnado vulnera la esfera competencial del instituto actor. No coincido con ese criterio, pues tal como fue reconocido en los párrafos 89 y 119 de la resolución, el acuerdo impugnado no realizó una reserva a la información en materia de seguridad nacional ni de interés público, por lo que, en consecuencia, no incide de manera alguna en la esfera de atribuciones del instituto actor.

Como lo destacué en el apartado en el que expuse las razones por las cuales consideré que el instituto actor no tiene interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado, estimo que éste en ninguna parte, tanto de su exposición de motivos como de su articulado, establece mención alguna en relación con el instituto actor o a alguna de sus facultades; adicionalmente y de manera similar, ninguna referencia se hizo al tratamiento de información de los proyectos y obras objeto del acuerdo.

En ese sentido, la única razón por la cual se consideró que el acuerdo impugnado podía incidir en las atribuciones del instituto actor fue porque utilizaron los conceptos de "interés público" y "seguridad nacional", los cuales no son términos constitucionales utilizados exclusivamente en materia de transparencia.

Por esas razones, estimo que cualquier argumentación encaminada a afirmar que el acuerdo impugnado transgrede de alguna forma las atribuciones del instituto actor o que incide en el derecho de acceso a la información está únicamente fundada en hipótesis futuras e inciertas.

Específicamente, en lo que respecta a la supuesta transgresión al principio de reserva de ley, si bien es cierto que el artículo 6o. constitucional dispone que únicamente



las leyes pueden establecer la información que se considere reservada, no comparto que el acuerdo impugnado regule una reserva de información, ni directa ni indirectamente.

Ello, pues dicho acuerdo declara como de interés público y de seguridad nacional la realización de proyectos y obras públicas asociadas a determinados sectores, lo que no implica que toda la información relacionada con dichos proyectos se vaya a clasificar como reservada, pues, en todo caso, para que se materialice una reserva sería necesario que: 1) una persona solicitara información sobre estos proyectos, 2) el sujeto obligado decidiera reservar dicha información, y 3) que esta decisión estuviera fundada en automático y únicamente en el acuerdo aquí impugnado.

En segundo lugar, tampoco comparto la interpretación de los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89 constitucionales, puesto que la competencia del Congreso de la Unión no debió analizarse en este asunto, ya que no está relacionada con las facultades y atribuciones del instituto actor, sino con la de otro de los órganos originarios del Estado que no acudieron a la controversia constitucional.

En todo caso, los conceptos de invalidez versan sobre una posible afectación de competencias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, mas no en cuanto a las atribuciones del instituto, lo cual evidencia la ausencia de afectación directa a la parte actora.

Además, para verificar que existiera una invasión competencial, la sentencia de la mayoría debió cuestionarse: 1) ¿De qué manera ese decreto impide al INAI el ejercicio de sus atribuciones o conlleva asumir competencias que son propias de dicho instituto?, y, por consiguiente, 2) ¿qué beneficio obtendrá el instituto con la declaratoria de invalidez?

Sin embargo, no se dio respuesta a dichas interrogantes, situación que finalmente se reflejó en la dificultad de fijar los efectos de la resolución, pues la materia de la litis estaba tan alejada de las atribuciones del instituto actor que no se logró detallar una ejecutoria que le beneficiara en lo particular, para restituirlo de la supuesta afectación y restaurar el desempeño "normal" de sus competencias, precisamente porque no las había.

Por el contrario, lo que incluyó la sentencia en su estudio de fondo fueron ejemplos de casos en los que se podría malinterpretar el acto y utilizarlo para obstaculizar los ejercicios de transparencia.



También se desarrollaron escenarios como que la urgencia de los proyectos y obras de infraestructura podrían suponer adjudicaciones directas, falta de actualización de la información en sitios oficiales y otros ejemplos que aunque podrían ser censurables desde el punto de vista legal, no se vinculaban con un hacer propio del INAI, es decir, los cuestionamientos no se respondieron sino con situaciones hipotéticas, lo que evidencia que se realizó un análisis abstracto, y no confrontado con la competencia constitucional del demandante, como correspondía en una controversia constitucional.

En segundo lugar, en lo que ve a la violación a la facultad reglamentaria de la accionante para emitir los lineamientos generales en materia de clasificación, no advierto cuál sería la intromisión que causa el acuerdo impugnado a las facultades del instituto actor, pues éste no regula cuestiones relacionadas con la clasificación de la información, a diferencia de los lineamientos, cuyo objeto es establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información en su posesión.

Además, cabe destacar que los lineamientos son emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que no sólo está integrado por la parte actora, sino también por los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el instituto actor. Por lo que en su caso, una potencial intromisión respecto de la facultad para emitir dicho ordenamiento afectaría al consejo en su conjunto, y no solamente a dicho instituto actor como uno de sus múltiples integrantes.

Finalmente, sobre la desnaturalización del recurso de revisión, considero que, al igual que los demás planteamientos se basa en hipótesis futuras e inciertas sobre el posible impacto que podría tener el acuerdo impugnado. Inclusive, no se puede afirmar que con su mera entrada en vigor necesariamente se actualizarán las situaciones jurídicas que en la resolución se plantean y que son las que se afirma que desnaturalizan este recurso.

Por todo lo anterior, voté en contra de este primer apartado de fondo porque considero que el acuerdo impugnado no causa afectación alguna a las competencias constitucionales del instituto actor, por lo que debieron declararse infundados los conceptos de invalidez.

IV. El régimen de autorizaciones administrativas no tiene relación alguna con la esfera competencial del instituto actor ni con el derecho de acceso a la información



También voté en contra del sentido y consideraciones del segundo apartado de fondo del proyecto, en el que se sostuvo que el régimen de autorizaciones establecido por el acuerdo impugnado transgredía el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva, pues estimo que los conceptos de invalidez vinculados con el régimen de autorizaciones administrativas que establece el acuerdo impugnado no tienen relación alguna con la esfera competencial del instituto actor ni con el derecho de acceso a la información.

Por un lado, el artículo 134 constitucional establece que los recursos de la Federación se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, sin que se advierta que el acuerdo impugnado establezca de forma alguna que el Ejecutivo Federal ya no tenga las obligaciones derivadas del régimen de contrataciones en relación con el acceso a la información y transparencia.

En ese sentido, la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a la infraestructura de los sectores estratégicos que se regulan seguirían subordinados a las normas aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como dispone su artículo primero.

Por otro lado, al igual que en el primer apartado del estudio de fondo, estimo que todo el análisis se sustentó en hipótesis futuras e inciertas respecto a la posible incidencia que podría tener el acuerdo impugnado en materia de transparencia y acceso a la información, pero no así en su contenido normativo cierto y objetivo.

Debido a todo lo anterior, además de que era innecesario el estudio propuesto porque los argumentos con los cuales el instituto actor pretendía fundar su pretensión ya habían sido analizados en el apartado anterior, considero que resultaban infundados por las razones que han quedado precisadas.

C. EFECTOS

V. La declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado sólo debe tener efectos *inter partes*

No coincido con la postura mayoritaria que sostuvo que la declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado debe tener efectos generales, ya que considero que en atención a que se consideró que dicho acuerdo constituye un acto administrativo, entonces la declaratoria debe tener sólo efectos *inter partes*, lo cual implica que el acuerdo impugnado ya no podría ser invocado por las autoridades que



pertenece a la administración pública federal y el instituto actor no estaría obligado a su observancia, únicamente en todo lo relacionado con el derecho de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades en materia de transparencia.

Al respecto, una de las razones por las que al discutirse los apartados de competencia y oportunidad consideré que el acuerdo impugnado debía ser calificado como una norma general fue, precisamente, por la forma en que se tendrían que fijar los efectos en el caso de que se declarara su invalidez; ello porque dadas las características de generalidad, abstracción e impersonalidad que advierto implicarían, desde mi postura, que ante una eventual declaratoria de invalidez, para su plena eficacia, se tuviera que dejar sin ningún efecto jurídico dicho acuerdo y expulsarlo del ordenamiento jurídico, es decir, que la declaratoria tuviera efectos generales.

No obstante, ante la decisión mayoritaria de que el acuerdo impugnado constituye un acto administrativo, entonces los efectos de la invalidez necesariamente tendrían que impactar sólo a las partes en el caso concreto, conforme al penúltimo párrafo de la fracción primera del artículo 105 constitucional¹⁰ y el 42 de la ley reglamentaria en la materia,¹¹ que mandatan expresamente que en los demás casos en que el acto impugnado no sea una norma de carácter general, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En efecto, el marco constitucional aplicable conlleva la obligación de distinguir entre efectos *inter partes* y *erga omnes* a fin de adaptar los efectos de la resolución

¹⁰ "... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹¹ "... En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



a uno u otro escenario, según la votación y el tipo de acto lo requieran, y no eludir esa carga constitucional sólo por la dificultad que implica fijar un efecto relativo (por oposición a uno general).

Tal exigencia tiene implícita una regla general de estabilidad de los actos de autoridad, los cuales son de orden público y solamente pueden ser nulificados en los términos y bajo las condiciones legalmente permitidas; de ahí la necesidad de una votación calificada para anular disposiciones normativas y la exclusión absoluta de efectos generales de invalidez para el caso de actos jurídicos individualizados, en beneficio de sujetos a los que se les afecta en lo particular, pero decidieron no acudir a la defensa de sus intereses.

En ese sentido, si bien la controversia constitucional es un medio de control constitucional en el cual se puede llegar a analizar la constitucionalidad de actos en abstracto, no se debe perder de vista que la litis, en este caso, trató de uno que se limitó a la esfera competencial de la parte actora. Entonces, si en este asunto las razones por las que se declaró la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado únicamente atañen a las facultades que la Constitución Federal confiere al instituto actor y a que se consideró que su naturaleza es la de un acto administrativo, los efectos sólo deben relacionarse con ese motivo de invasión competencial y se debe fijar cuál es el ámbito de aplicación que tendrá.

Así, lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción I, constitucional no es más que el reconocimiento de que los actos individualizados pueden afectar a distintas partes en una forma concreta, pero diferenciada, de manera que corresponde a cada una acudir a la defensa de sus competencias constitucionales, sin que la acción de una pueda beneficiar al resto, ya que el efecto de una sentencia favorable es, por imperativo constitucional, relativo, esto es, opera sólo con relación a las partes entre sí.

En mi opinión, lo anterior implica que el acto debió seguir vigente para el resto de los sujetos a quienes les pudo afectar pero que decidieron no impugnar el acuerdo analizado, así como a las Secretarías de Estado, entidades y dependencias a quienes iba dirigido en todo lo que no concerniera a las obligaciones de transparencia y el derecho de acceso a la información.

Por ejemplo, en caso de que otro actor con posible interés legítimo o legitimación considerara que el acuerdo impugnado trastocaba sus atribuciones, entonces éste podría haber sido analizado a la luz de esas atribuciones, distintas a las cuestiones de transparencia y acceso a la información, pues dicho acuerdo seguiría surtiendo efectos en lo que hace a una diferente esfera competencial.



También las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrían seguir aplicando el acuerdo impugnado para otorgar las autorizaciones provisionales, dictámenes, permisos y licencias necesarias para la ejecución de los proyectos y obras prioritarias, sin que ello implicara invocarlo para cualquier cuestión relacionada con las obligaciones de transparencia y el acceso a la información.

En ese orden de ideas, considero que el alcance de la decisión adoptada por la mayoría se debió traducir en que el Poder Ejecutivo todavía podía aplicar todas las disposiciones que contiene el acto impugnado, en el entendido de que en cualquier cuestión que deba ser abordada por el instituto actor en relación con su esfera de atribuciones no le resultaría vinculante por lo que podría hacer uso de todas sus facultades constitucionales y legales sin que hubiera tenido que observarlo para tal efecto.

Lo anterior es congruente con el estudio de fondo que fue votado por la mayoría del Pleno, el cual se limitó a estudiar la constitucionalidad del "acto administrativo" solamente al margen de la alegada intromisión a la esfera competencial del instituto actor, esto es, la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Considero que los efectos *inter partes* que propongo eran viables, pues, a manera de ejemplo, en el incidente de suspensión de esta controversia el Ministro instructor ordenó suspender todos los efectos y las consecuencias del acuerdo impugnado que derivaran de catalogar la información detallada en éste como interés público y seguridad nacional, sin que ello implicara la inaplicación de las órdenes concretas del acuerdo que tenían que ver con la ejecución y atención prioritaria de obras y proyectos.

Lo anterior evidencia que desde el inicio de la controversia, lo que estaba en tela de juicio era precisamente la afectación de la esfera competencial del instituto actor, pues, como lo afirmé al discutir si se actualizaba el interés legítimo de la parte actora, el acuerdo impugnado tenía un espectro de aplicación mucho más amplio que el de la hipotética afectación a la transparencia y el derecho de acceso a la información que una mayoría del Pleno estimó efectivamente afectada.

En otro orden de ideas, considero que como Jueces y Juezas constitucionales es importante que actuemos dentro de los márgenes que nos impone la Constitución, por lo que no podía obviarse que el artículo 105 establece expresamente una diferencia entre el ámbito personal de validez y los efectos de una controversia en la que se analiza, por un lado, una norma general y, por otro, un acto.



Ignorar esa distinción que estableció el Poder Reformador se puede traducir en un desbordamiento de nuestras facultades constitucionales, en una desnaturalización de la controversia constitucional y en una afectación a la seguridad y certeza jurídica que se garantizan cuando se siguen las reglas preestablecidas, especialmente, respecto a los alcances que puede tener la decisión de un Tribunal Constitucional.

También, advierto que la decisión de darle efectos generales a la declaratoria de invalidez de un acto administrativo constituye un precedente desafortunado porque como indiqué previamente, desacata los mandatos constitucional y legal contenidos en el penúltimo párrafo de la fracción primera del artículo 105 constitucional y el diverso 42 de la ley reglamentaria en la materia, que expresamente establecen que fuera de los casos en que se analicen normas generales, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Por último, igualmente considero inviables los argumentos sostenidos por la mayoría del Pleno para darle efectos generales a la declaratoria de invalidez, consistentes en que como la invalidez tiene efectos para las partes y una de ellas es el Poder Ejecutivo Federal, que incluye a las secretarías, entonces eso significa que en el Ejecutivo en todos sus niveles no puede aplicarse el acuerdo impugnado, lo cual incluye a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Lo anterior equivale a darle efectos generales a la declaratoria de invalidez, lo cual, atendiendo a las particularidades del caso, está vetado constitucional y legalmente, según ha quedado evidenciado.

Por estas razones, voté en contra de los efectos propuestos, especialmente de la decisión de darle efectos generales a la declaratoria de invalidez. Ello se traduce en que la invalidez solamente debió surtir efectos para las partes, lo que en la práctica implicaba que siguiera vigente el acuerdo de manera general, y que únicamente perdiera sus efectos en lo relativo a la relación competencial estudiada en la sentencia entre el Ejecutivo Federal y el instituto actor, y en la materia que atañe a este último. Es decir, en tanto a lo que se consideró por el Pleno como puntos de toque con las facultades constitucionales del demandante.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de diciembre de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021 Y SU ACUMULADA 101/2021, RESUELTAS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

Coincido con la inconstitucionalidad del artículo 21, fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*", y IV, en sus porciones normativas "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*", "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*", "*no haber sido condenado por delito*" y "*de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado*", todos de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones distintas.

En efecto, la presente resolución se basa en la intención del Poder Reformador de la Constitución al modificar el contenido de los artículos 30, 32 y 37 y las razones para establecer que los mexicanos por nacimiento nunca pierden la nacionalidad mexicana. Luego, se explica que sólo la Norma Fundamental establece los supuestos de cargos públicos en los que se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y que ello es suficiente para interpretar que las Legislaturas Locales no pueden emitir ordenamientos en los que se imponga ese requisito.

Sin embargo, no comparto la metodología de la sentencia ya que comienza dando las razones por las que los mexicanos por nacimiento tienen derecho a la doble nacionalidad y, de ahí, argumenta sobre la igualdad jurídica en torno a la nacionalidad, en términos de la lectura sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales, de lo que –señala– resulta que las Legislaturas Locales no tienen competencia para establecer el requisito de "mexicano por nacimiento" para ocupar determinados cargos públicos.

No obstante, la conclusión sobre la incompetencia de las entidades federativas no se desprende del estudio realizado, pues para ello tendría que estudiarse también el artículo 73 constitucional, en su caso.

Dicho de otro modo, el análisis que se lleva a cabo no es concreto en torno a la nacionalidad por nacimiento, por lo que las razones que se proponen son



insuficientes para sostener la conclusión de inconstitucionalidad por falta de competencia de las Legislaturas Locales a la que se arriba.

Bajo estas condiciones, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, no porque exista incompetencia del Legislativo Estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.

Más bien, la invalidez se relaciona con que, de someter a la norma a un escrutinio estricto y no de mera razonabilidad, no se superaría el test que debe ejecutarse al estar imbricado el artículo 1o. de la Constitución Federal en el caso.

Por otra parte, en relación con la declaración de invalidez del artículo 21, fracción IV, en las porciones normativas "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*" y "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*", de la Ley Estatal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, comparto el sentido de la propuesta; sin embargo, considero que este tipo de normas son discriminatorias y contrarias a diversos principios, entre ellos, el de reinserción social, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, por lo que deben analizarse a partir de un escrutinio estricto de constitucionalidad y no de mera razonabilidad como lo sustenta el proyecto y en otros precedentes se ha llevado a cabo.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 718, con número de registro digital: 31350.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

En la presente acción de inconstitucionalidad 167/2021 el Tribunal Pleno, por unanimidad, declaró la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa "ni haber sido inhabilitado para



desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.
3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en una sentencia constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales, o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").

¹ Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.



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

6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o. ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

8. Estimo que en el presente caso, exigir el requisito referido constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además, puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

10. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 167/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 373, con número de registro digital: 31830.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2022, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DOCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 64/2022, el Tribunal Pleno, por mayoría de votos, declaró la invalidez del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto Número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.
3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en una sentencia constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales, o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a "esa finalidad constitucionalmente imperiosa" ("totalmente encaminada a la consecución de la fina-

¹ Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.



lidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").

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

6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

8. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito referido constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

10. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 262, con número de registro digital: 31783.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En las sesiones públicas celebradas el seis y siete de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 194/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnan las fracciones VIII, X y XIX del artículo 155 y la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

La mayoría de Ministras y Ministros votó a favor del reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155, así como por la declaración de invalidez de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

Al respecto, tal como anuncié en sesión, estoy a favor del reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155, con ciertas diferencias en relación con el análisis de grada de necesidad del test de proporcionalidad. Así como también, estoy a favor de la declaración de invalidez de la fracción IV del artículo 166 pero por consideraciones distintas, al considerar que la norma es sobreinclusiva.

En ese sentido, suscribo este voto concurrente a efecto de desarrollar las razones por las que voté a favor del reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155 y de la declaración de invalidez de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

A. Fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

La mayoría del Pleno declaró la validez de la fracción VIII del artículo 155 impugnado, por considerar que no impacta desproporcionadamente la libertad de expresión de los operadores de transporte público, quienes tienen prohibido reproducir material discográfico que promueva la cultura de la violencia o haga apología del delito, ya que dicha limitación únicamente tiene lugar en la unidad de transporte público y dentro de su horario laboral.

Para llegar a tal conclusión, se utilizó la metodología del test de proporcionalidad, para así determinar que la afectación a la libertad de expresión de los operadores de transporte público se encuentra justificada.



En ese sentido, la mayoría de los Ministros y Ministras, sostuvieron que la fracción impugnada supera el test de proporcionalidad en todas sus gradas.

En primer lugar, la medida sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, pues el legislador pretendió procurar el orden público mediante un ambiente de respeto en las unidades de transporte. Asimismo, la medida es idónea, toda vez que, reproducir este material que promueve la violencia y hace apología del delito, contribuye a normalizar distintos tipos de violencia, sobre todo, tomando en cuenta que estos medios de transporte son frecuentemente utilizados por menores de edad. Respecto a la necesidad de la medida, no se advirtieron otras medidas con las que pueda compararse y que hayan sido adoptadas en entidades federativas con características culturales similares. Por último, en cuanto a proporcionalidad en sentido estricto, se concluye que sí se supera, por un lado, porque los beneficios que pueden obtenerse de la limitación impugnada son altos, en virtud de que favorece que en el transporte público los operadores no contribuyan, promuevan o expongan a los usuarios a la normalización de actos de violencia.

Por otro lado, la mayoría sostuvo que el nivel de afectación que provoca en la libertad de los propios operadores para expresar sus ideas, gustos u opiniones a través del material discográfico es baja, pues se prohíbe la reproducción de este material que promueve la cultura de la violencia o hace apología del delito, pero esta limitación tiene lugar en la unidad de transporte dentro del horario laboral, por lo que se inscribe en una regulación del servicio de transporte público.

Derivado de lo anterior, es que la mayoría del Tribunal Pleno concluyó que la prohibición impugnada es proporcional y, en consecuencia, la norma es constitucional.

II. Motivos de la concurrencia

Comparto el reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California, aunque con algunas diferencias en relación con el análisis de la grada de necesidad en el test de proporcionalidad.

En ese sentido, si bien considero que la medida impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida y es idónea para el logro de dicha finalidad, difiero de lo sostenido por la mayoría respecto de la necesidad de la medida.



Lo anterior, en virtud de que no comparto lo sostenido por la mayoría del Tribunal Pleno respecto de que la medida es necesaria al no advertir medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en menor grado la libertad de expresión y que hayan sido adoptadas en entidades federativas con características culturales similares.

Disiento de lo anterior, ya que considero que el contexto social del Estado de Baja California no es comparable con la realidad que se vive en otros entornos.

Por lo tanto, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California, difiriendo de la mayoría únicamente en la precisión señalada.

B. Fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de la fracción IV del artículo 166 impugnado, por considerar que afecta desproporcionalmente la libertad de trabajo e impide de forma absoluta que cualquier persona que labore en la administración pública, así como sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, obtengan la autorización del Instituto de Movilidad Sustentable local para obtener un permiso para prestar servicios de taxi.

En ese sentido, sostuvieron que la medida señalada no supera el test de proporcionalidad aplicado, pues la limitación a la libertad de trabajo contenida en la fracción impugnada, no supera la grada de necesidad, toda vez que existe una alternativa igualmente idónea, que interviene en un grado menor la libertad de trabajo de las personas servidoras públicas de la administración pública, sus cónyuges y parientes en línea recta.

Derivado de lo anterior, es que la mayoría de los Ministros y Ministras declararon la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte de Baja California.

II. Motivos de la concurrencia

Comparto la decisión adoptada por la mayoría de los Ministros y Ministras, pero por consideraciones distintas, pues a diferencia de lo sostenido por el Tribunal Pleno, considero que la fracción IV del artículo 166 impugnado es sobreinclusiva.



En efecto, coincido con que la norma persigue como finalidad proteger los derechos de la sociedad en general, evitando que las personas servidoras públicas afecten el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones, en razón de intereses personales, familiares o de negocios. Asimismo, comparto que la medida es idónea, al garantizar que el otorgamiento de permisos para operar el servicio de taxi esté libre de conflictos de interés.

No obstante, si bien considero, al igual que la mayoría, que la norma no supera la grada de necesidad, lo sostengo por consideraciones distintas.

En ese sentido, difiero de la mayoría, pues estimo que la medida no es necesaria, ya que considero que la norma es sobreinclusiva, en virtud de que se dirige a un universo de sujetos desproporcionadamente amplio: cualquier persona servidora pública de la administración pública, sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta, sin límite de grado, sin importar si tienen relación con la aprobación de los permisos.

Lo anterior, ya que otro caso sería, si la norma negara el otorgamiento de permisos para la prestación del servicio de taxi, únicamente a las personas servidoras públicas que laboren en el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, pues en ese caso sí existiría un claro conflicto de interés y la norma sería válida, pues tendría un papel preventivo, a diferencia del sistema de responsabilidades que opera *ex post*; sin embargo, no es el caso.

Bajo esa tesis, comparto el sentido adoptado por la mayoría de declarar la inconstitucionalidad del artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, pero por una cuestión de sobreinclusividad.

En ese sentido, por las razones expuestas, es que voté a favor del reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155, así como de la declaración de invalidez de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 194/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 284, con número de registro digital: 31647.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2021 Y SU ACUMULADA 125/2021, PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el dos de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnó la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

Presento este voto concurrente, toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del proyecto en los **subapartados VI.2, VI.9 y VI.10**, lo hice por razones distintas o consideraciones adicionales. En ese orden de ideas, a continuación abordaré el criterio de la mayoría y las razones de mi disenso sobre cada uno de estos temas.

I. VI.2. Existencia de un Registro Estatal de Archivos

i. Criterio de la mayoría

La mayoría del Pleno **declaró la invalidez** de los **artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV**, en su porción normativa: "**en el Registro Estatal y**"; **65, párrafo tercero**, en su porción normativa: "**que forme parte del Registro Estatal**"; **77; 78; 79; 80**; y **transitorio décimo tercero**, todos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la Edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

Para justificar lo anterior, la sentencia reitera las consideraciones previstas en la acción de inconstitucionalidad 122/2020,¹ en donde se resolvió que **las**

¹ Acción de inconstitucionalidad 122/2020, resuelta en este punto en sesión de doce de julio de dos mil veintiuno.



Legislaturas Locales carecen de competencia para implementar registros estatales de archivos, ya que, de lo contrario, se encontrarían en posibilidad de crear tantos registros como entidades federativas. Lo anterior traería como consecuencia un estado de dispersión de la información sobre los sistemas institucionales y los archivos de interés público, similar al que prevalecía previo a la reforma en materia de transparencia y acceso a la información; la cual –debe subrayarse– buscaba unificar o armonizar la materia archivística a nivel nacional.

Por otra parte, la mayoría sostuvo que el mandato de equivalencia entre los sistemas locales y el sistema nacional establecido en el artículo 71 de la ley general en la materia no implica el establecimiento y regulación de un registro estatal.

ii. Razones del disenso

Como he manifestado en múltiples precedentes, si bien estoy a favor de la invalidez de las disposiciones de la ley local que regulan la creación, integración y funcionamiento del registro estatal de archivos, considero que existen razones adicionales que abonan a la invalidez, pues los artículos impugnados no se ajustan a la interpretación que he sostenido del mandato de equivalencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General.²

En efecto, en reiteradas ocasiones me he apartado del criterio mayoritario de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el *parámetro de regularidad en materia de archivos*, según el cual se entiende el mandato de equivalencia desde un punto de vista *funcional*, el cual permite diferencias en las legislaciones locales, siempre que éstas no entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional ni su debida coordinación en los sistemas locales. En mi opinión, las diferencias entre las legislaciones locales son admisibles siempre que éstas no alteren el contenido esencial y/o alcance de la disposición correlativa de la ley general.

Con todo, asumiendo este último parámetro, considero que las normas que prevén la implementación del registro estatal de archivos no cumplen con el mandato

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



de equivalencia que yo he sostenido, en tanto que –como ya ha sido abordado– **la creación de registros locales vaciaría de contenido al registro nacional, alterando así el alcance de la figura.**

II. VI.9. Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de director general del archivo general del Estado

i. Criterio de la mayoría

La mayoría declaró la invalidez del requisito de ser ciudadano mexicano "*por nacimiento*" para ser director general del Archivo General del Estado de Guerrero, previsto en el artículo 106, fracción I,³ de la ley impugnada, al considerar que –tal y como fue resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**–⁴, los Congresos Locales no tienen competencia para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado.

ii. Razones del disenso

Si bien compartí la propuesta de invalidez del requisito impugnado, me aparté de las consideraciones de la mayoría. Como he sostenido en múltiples precedentes, –en específico en mi voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 87/2018 retomada por la sentencia–, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución General que permite alcanzar satisfactoriamente el objetivo de evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad, es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

En otras palabras, **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para**

³ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**

"Artículo 106. El Director General, será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**; ..."

⁴ Acción de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta por el Pleno en sesión del siete de enero de dos mil veinte.



acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

III. VI.10. Regulación de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso para ocupar el cargo de director general del Archivo Estatal

i. Criterio de la mayoría

La mayoría declaró la invalidez del artículo 106, fracción III,⁵ de la ley local impugnada, el cual establecía como requisito para ser director general del Archivo General del Estado de Guerrero el "*no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso*", por no superar un test de proporcionalidad ordinario. Para ello, se apoyó en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2019, 107/2016 y 275/2020** en las que se concluye que este requisito viola el derecho a la igualdad y no discriminación.

ii. Razones del disenso

Si bien me posicioné a favor de la invalidez del requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso*" para ser director general del Archivo del Estado de Guerrero, previsto en el artículo 106, fracción III, de la ley local impugnada, me manifesté en contra de la metodología por las razones siguientes:

Como lo he señalado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁶ 157/2017,⁷ 85/2018,⁸ 86/2018,⁹ 108/2020,¹⁰ 117/2020,¹¹

⁵ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**

"Artículo 106. El Director General, será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"...

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso; ..."

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.



50/2021,¹² 259/2020¹³ y 175/2021–¹⁴ los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Así, desde mi perspectiva, es incuestionable que las personas quienes hayan cumplido una pena y busquen reintegrarse en la sociedad constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación,¹⁵ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁶ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades y reafirmar

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós.

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹⁶ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.



categoricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, considero que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa.

De esta forma, de conformidad con mi criterio, la sentencia debió verificar si la medida: **(1)** persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; **(2)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(3)** se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad.

En el caso, considero que la medida impugnada persigue un *fin constitucionalmente imperioso*. Es posible afirmar –tal y como lo hice en mi voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 275/2020– que la medida busca que los funcionarios públicos cumplan con los fines establecidos en el artículo 134 constitucional.¹⁷ Esto es, tener órganos internos de control dentro de los Poderes que cumplan con los principios de mérito y capacidad que, a su vez, se derivan de los artículos 35, fracción VI y 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución General.¹⁸ Así como también busca cumplirse con los principios de legalidad,

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 134.** ... Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. ...

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. ..."

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ... **VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

"**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ... **B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ... **VII.** La designación del



honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia contenidos en los artículos 109 y 134 constitucionales.¹⁹

No obstante, la medida no está estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa, ya que resulta en extremo sobreinclusiva. Ello pues la prohibición no distingue entre bienes jurídicos tutelados, la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión e incluso la gravedad del delito. La norma tampoco permite distinguir los casos en que la comisión de un delito doloso efectivamente revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar el cargo público y, por ende, excluye de forma anticipada a una gran cantidad de personas con antecedentes penales que, al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer el cargo de titular del órgano interno de control.

En efecto, al no hacer ninguna distinción particular, la norma resulta tan amplia que excluye a numerosas personas que pudieron haber sido condenadas por algún "*delito doloso*" en cualquier momento de sus vidas, o por algún delito contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar.

Por lo tanto, la porción normativa que establecía como requisito para ser director general del Archivo General del Estado de Guerrero el "*no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso*", resulta excesivamente amplia y sobreinclusiva para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, sin que se encuentre estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue. Consecuentemente, la medida deviene inconstitucional sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta comprobar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la misma.

personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; ..."

¹⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ... **III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ... "



Por las razones mencionadas, considero que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para acceder al cargo público en cuestión era violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar un test de escrutinio estricto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo I, noviembre de 2023, página 313, con número de registro digital: 31903.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2023.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2018.

En sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los Decretos por los que se promulgaron y publicaron la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2018, el Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2018, así como reformas y adiciones al Código Fiscal, la Ley de Hacienda, la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera, la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente, la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública, todas del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

El Pleno determinó que los efectos de la invalidez decretada surtirían a partir de que fuera notificado el fallo correspondiente a la autoridad legislativa. No comparto tal decisión.

Conforme al segundo párrafo de la fracción XII del artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, cuando por alguna circunstancia no sean aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos Local, continuarán vigentes las normas del ejercicio inmediato anterior. Esto es, el precepto en comento prevé la figura de la reconducción o reviviscencia del paquete económico del año anterior, por lo que si el presente asunto se resolvió en diciembre, entonces durante el resto de días en que deberían regir



las normas declaradas inválidas, ante lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debía entenderse vigente el paquete económico vigente en esa entidad durante dos mil diecisiete.

Es decir, si bien el efecto precisado en la sentencia no es limitativo y permite a las autoridades estatales aplicar lo establecido en su Constitución, no menos cierto es que las sentencias deben ser claras en cuanto a los efectos que genera la decisión alcanzada con el ánimo de salvaguardar el principio de certeza jurídica.

En ese sentido, considero que los efectos de la sentencia deben surtir efectos a partir de la publicación de sus resolutivos en el Diario Oficial de la Federación y no cuando éstos le sean notificados a la autoridad emisora de la norma, en este caso, el Congreso del Estado de Zacatecas.

Al resolver una acción de inconstitucionalidad no estamos en un conflicto entre partes, sino en control abstracto y cuya resolución tiene efectos generales, los cuales pueden beneficiar o perjudicar a los ciudadanos según cada caso concreto y, por ello, es indispensable que éstos los conozcan. En consecuencia, con el fin de otorgar certidumbre jurídica a los ciudadanos, me parece que lo correcto es que los efectos de nuestra decisión sólo deben surtir una vez que éstos hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. De nada sirve que la resolución sea notificada a la autoridad emisora, pues ello únicamente tiene como propósito que se realicen los ajustes correspondientes a la norma, según sea el caso.

Incluso, el Tribunal Pleno ya ha adoptado esta propuesta al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,¹ relativa al Código Nacional de Procedimientos Penales y la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,² concerniente a la Constitución Política de la Ciudad de México.

¹ Resuelta en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con salvedades, Medina Mora I. con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con salvedades. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

² Resuelta en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y la señora Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 12/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo I, mayo de 2019, página 618, con número de registro digital: 28615.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2018.

En sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se determinó declarar la invalidez de las fracciones I, inciso d) bis y II, inciso d), ambas del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur.

Dichas porciones solicitaban a personas físicas y jurídicas que quisieran ser agentes inmobiliarios una constancia de no antecedentes penales. En la demanda se alegó que exigir este requisito violaba el artículo primero constitucional, la libertad de trabajo y el principio de reinserción social, consagrados en nuestra Constitución, en los artículos quinto y décimo octavo, respectivamente.

Voté a favor de la invalidez de esas porciones normativas. Sin embargo, respecto al tema de las personas físicas considero que la violación no es solamente al derecho a la igualdad. En mi opinión también debió considerarse violado el derecho al trabajo. Por lo que a continuación expresaré las razones de mi postura.

Considero, como lo hizo la mayoría, que en el caso las violaciones a los derechos de las personas físicas y morales no involucraban una categoría sospechosa. Sin embargo, pienso que la porción normativa que exigía a las personas físicas la constancia de no antecedentes penales para trabajar como agente inmobiliario también infringía el derecho al trabajo.

Pienso que la solicitud de la constancia de no antecedentes penales a personas físicas, como a las morales, sí atenta contra la libertad del trabajo, profesión, oficio o comercio, al limitar la posibilidad de ser agente inmobiliario por tener



sanciones penales, ya que esos agentes de acuerdo con la ley en la que está la norma impugnada, son las personas encargadas de hacer operaciones inmobiliarias,¹ consistentes en actos de intermediación tendentes a la celebración de un contrato de compraventa, arrendamiento, aparcería, donación, comodato, fideicomiso o cualquier otro contrato traslativo de dominio, uso o usufructo de bienes inmuebles, así como la promoción, administración, comercialización y consultoría sobre los mismos.²

Por tanto, estimo que se limita el derecho al trabajo injustificadamente, pues en los actos descritos en el anterior párrafo no están involucrados bienes jurídicos que deban ser protegidos especialmente para que exista esa restricción.

Así las cosas, la norma al no hacer ningún tipo de distinciones a efecto de determinar que se protegen especiales intereses, bienes o personas, mediante la limitación al ejercicio de la libertad de trabajo, profesión, comercio u oficio genera un efecto estigmatizante para las personas con antecedentes penales, con lo que no se les permite su plena reinserción, ya que contar con un trabajo es uno de los elementos de ésta. Entonces, en mi opinión la porción normativa dirigida a personas físicas sí viola el derecho a la libertad de trabajo, además, de la infracción al derecho a la igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1359, con número de registro digital: 29795.

¹ Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

"I. Agente profesional inmobiliario: Las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones inmobiliarias con Licencia autorizada por la Secretaría e inscrita en el Registro; ..."

² Artículo 2. ...

"... VIII. Operación Inmobiliaria: El acto de intermediación, tendente a la celebración de un contrato de compraventa, arrendamiento, aparcería, donación, comodato, fideicomiso o cualquier otro contrato traslativo de dominio, uso o usufructo de bienes inmuebles, así como la promoción, administración, comercialización y consultoría sobre los mismos; ..."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2018.

I. Antecedentes

1. En sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 113/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ésta, se analizó la invalidez del artículo 420¹ del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: "siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio", reformado mediante el Decreto 27057/LXI/18 del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho.

II. Voto concurrente

2. Emito el presente voto concurrente porque no concuerdo con la metodología utilizada para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada ni con la elección del parámetro de control a partir del cual se realizó el test de proporcionalidad.

a. Razones de la mayoría

3. La mayoría consideró fundados los conceptos de invalidez del promovente, declarando la invalidez del artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco por vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Además, por extensión, se invalidó el artículo 393, fracción II, en la parte que dice "y 420", del mismo código.
4. El Tribunal Pleno llegó a dicha conclusión mediante la aplicación de un test de proporcionalidad a la luz del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad. Al emplear dicha metodología, se determinó que la porción impugnada del artículo 420 sí incidía en el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, ya que restringía un aspecto fundamental del plan de vida, como es la decisión sobre el momento en que se desea volver a contraer matrimonio.

¹Artículo 420. En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio, siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio."



5. Una vez identificado que el artículo impugnado sí era una restricción constitucional, en la sentencia se analizó si esta medida perseguía una finalidad válida. Pero, dado que en la exposición de motivos de la iniciativa no se advirtió alguna reflexión o justificación expresa sobre la necesidad de imponer esa condición de temporalidad a los divorciados, la mayoría planteó dos posibles fines constitucionales que podrían fungir como fundamento de la finalidad normativa.
6. En primer lugar, se interpretó que el artículo 420 perseguía el posible objetivo de promover el respeto y fortalecimiento de la institución matrimonial; sin embargo, la mayoría consideró que éste no era un fin constitucional válido. Pues esa conclusión implicaría aceptar una visión negativa de la institución del divorcio y una intención de sancionar a quienes disuelven el vínculo matrimonial.
7. En segundo lugar, se estudió la supuesta finalidad de *proteger el orden y desarrollo de la familia*, la cual se consideró como una finalidad constitucional legítima. Por ello, se prosiguió a determinar si la restricción a contraer matrimonio por el plazo de un año era una medida legislativa idónea para garantizar la protección de la familia.
8. A pesar de que se concluyó que la porción normativa impugnada proponía un fin constitucionalmente admisible, la mayoría concluyó que la medida no resultaba adecuada para alcanzar su propósito. Pues esta restricción temporal podría entenderse como una presunta intención de mantener unida a la familia que se había disuelto como consecuencia de la ruptura matrimonial; sin embargo, la familia creada con motivo del matrimonio terminado queda materialmente disgregada debido a la disolución jurídica del vínculo matrimonial, lo cual no puede evitarse por medio de la restricción normativa. Aunado a que la norma impugnada permite que se desprotejan las relaciones que las personas divorciadas pudieren haber conformado durante ese lapso. Además, se concluyó que las personas divorciadas se encuentran en la misma situación jurídica que las personas solteras.
9. En consecuencia, ante la falta de idoneidad de la medida para la realización del fin constitucional que supuestamente perseguía, se consideró innecesario continuar con las siguientes etapas del test de proporcionalidad y declarar la invalidez de la porción "siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio". Ello por restringir el derecho al libre desarrollo de la personalidad de aquellas personas divorciadas que quisieran contraer matrimonio nuevamente.

b) Razones del diseño

10. Aunque compartí el sentido de la resolución y coincidí con que el artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco es inconstitucional, no comparto la metodología utilizada para su determinación. Pues



me parece que, si el legislador jalisciense no expresó una motivación reforzada para justificar la emisión del precepto impugnado, no es posible sostener la constitucionalidad de una medida que restringe derechos humanos y ésta es razón suficiente para declarar su invalidez.

11. Es por esto que considero incorrecta la metodología mediante la cual se estudiaron diversos fines constitucionales **hipotéticos** para acreditar el empleo del test de proporcionalidad. En consecuencia, concluyo que éste no era la herramienta interpretativa adecuada para analizar el problema jurídico que se nos presentó. Aunado a ello, parto de que el derecho vulnerado por el artículo impugnado es el derecho al matrimonio, no el libre desarrollo de la personalidad. Expongo mis razones.
12. De conformidad con lo establecido en la tesis de jurisprudencia "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", "los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos", motivación que debe ser de tipo reforzada "cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional", siendo "indispensable que el ente que emita el acto o la norma, razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso."²
13. En ese sentido, la falta de **motivación reforzada** al momento de emitir medidas legislativas debe entenderse como un parámetro de control para determinar la constitucionalidad de una norma. Esta conclusión es acorde con lo resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 32/2007, sentencia de la cual derivó la tesis antes expuesta. En dicho asunto se estableció que los procesos legislativos deben ceñirse a las exigencias constitucionales de motivación y fundamentación, además, cuando ésta deba ser reforzada, tendrá que probarse si "realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal y hueca de la normatividad aplicable" para justificar su emisión.³
14. Así, en la controversia constitucional 32/2007, se invalidaron las normas impugnadas por adolecer de la fundamentación y motivación reforzada. Ello por considerarse como una violación al artículo 16, párrafo primero, de la Consti-

² Véase tesis P./J. 120/2009, con número de registro digital: 165745, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255.

³ Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: José Ramón Cossío Díaz, 20 de enero de 2009, p. 128.



tución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dado que los legisladores fueron omisos frente a la exigencia de emitir el razonamiento justificado detrás de la creación de una norma que restringía derechos humanos, pues no expresaron "su necesidad [de las normas impugnadas] en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso".⁴

15. El Tribunal Pleno puntualizó en dicha sentencia que "este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate".⁵
16. Bajo esa línea, la invalidez del artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco resultaba evidente, al contener un vicio de constitucionalidad irreparable, ya que el legislador local incumplió con la obligación constitucional prevista en los diversos 14⁶ y 16⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende –en conjunto con la interpretación del Tribunal Pleno– que las autoridades legislativas deben emitir la debida fundamentación y motivación cuando existe una restricción de derechos humanos.
17. De esa manera, la suplencia de motivación legislativa hecha por la mayoría, en aras de constatar si la disposición legal controvertida tenía o no una finalidad constitucionalmente legítima, resulta innecesaria e incorrecta desde mi punto de vista.

⁴ *Ibidem*, p. 242.

⁵ *Ibidem*, p. 238.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"..."

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"..."



18. Ahora, en caso de que el test de proporcionalidad fuera la metodología idónea para evaluar la constitucionalidad del artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, porque si hubiera contado con la motivación reforzada requerida, estimo inadecuado el parámetro elegido para la realización de éste. Pues considero que la norma constitucional vulnerada no es el libre desarrollo de la personalidad, sino el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia, el cual deriva de la interpretación conjunta del artículo 4o.⁸ constitucional, en relación con los diversos 16⁹ de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), 17.2¹⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 23.2¹¹ del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
19. Sustento mi argumentación en que, si bien la libertad de contraer matrimonio en el momento deseado atiende a la posibilidad de que una persona determine su proyecto de vida sin la interferencia del Estado, lo cual puede vincularse al derecho al libre desarrollo de la personalidad, existe un derecho que se adecua de mejor manera al caso específico. Ya que, la imposición de una limitación temporal para celebrar un nuevo matrimonio significa una vulneración directa al **derecho a casarse y fundar una familia sin restricción alguna** reconocido por el Estado Mexicano.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

"..."

⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos

"Artículo 16.

"1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

"..."

¹⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 17. Protección a la Familia.

"..."

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

"..."

¹¹ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 23.

"..."

"2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.

"..."



Para un mejor entendimiento del alcance del derecho antes mencionado, vale la pena mencionar lo explicado por Mary Beloff en la segunda edición de los comentarios a la Convención Americana de Derechos Humanos, donde identificó que "las condiciones necesarias para contraer matrimonio de acuerdo con la DUDH, el PIDCP y la CADH son dos: el consentimiento libre y pleno de los contrayentes, y el tener la edad requerida para llevar a cabo ese acto".¹² Además, dentro del mismo apartado, la autora menciona que en caso de que el derecho interno establezca algún otro condicionamiento, éste no podrá ser contrario al principio de no discriminación ni a la observancia de las diversas normas de derechos humanos.

21. Así pues, el hecho de que las personas divorciadas no puedan contraer un nuevo matrimonio, por cualquier periodo de tiempo, resulta discriminatorio en razón del estado civil, pues hace una diferenciación entre personas solteras y divorciadas –aunque jurídicamente ambas deban considerarse solteras–, lo que se contraponen al derecho a casarse y fundar una familia previsto en los preceptos antes mencionados. Motivo por el cual, considero que la norma impugnada contraviene la obligación constitucional y convencional de procurar la protección del orden y desarrollo de la familia en todas sus expresiones, lo cual incluye a las familias que pudieren conformar las personas divorciadas.

22. Finalmente, me pronuncio en específico respecto a la selección del libre desarrollo de la personalidad como parámetro de control de violaciones a derechos. Sobre este tema, Carlos Bernal Pulido ha desarrollado en su teoría que, el derecho al libre desarrollo de la personalidad es una "**cláusula general residual de libertad**", la cual es aplicable para aquellas actuaciones no previstas expresamente en la Constitución.¹³ El autor, entiende que dicho derecho es de carácter **general** porque su objeto parte del sentido negativo de toda libertad humana. A su vez, considera que es **residual** por comprender "todas las posiciones jurídicas de libertad que no puedan encuadrarse dentro de los márgenes semánticos de las libertades constitucionales específicas".¹⁴ De acuerdo con estas premisas concluyo que el libre desarrollo de la personalidad debe entenderse como el derecho que tutela aquella libertad que opera cuando no existe un derecho específico que proteja el bien jurídico agravado en un caso concreto.

¹² Mary Beloff, "Capítulo II-Derechos civiles y políticos: Artículo 17. Protección a la familia" en *Comentario Convención Americana de Derechos Humanos*, Segunda Edición, ed. Christian Steiner y Marie-Christine Fuchs (Bogotá: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V., 2019), 495.

¹³ Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008), 250.

¹⁴ *Ibidem*, p. 251.



23. Esta conclusión me parece que se respalda incluso bajo la aplicación del principio de especialidad normativa o *lex specialis derogat generalis*. Si bien éste es un principio general del derecho utilizado comúnmente en la resolución de antinomias, considero que es una herramienta interpretativa que nos permite identificar de forma adecuada la norma que en el caso se ve vulnerada por una restricción legal. En especial si lo contrastamos con el hecho de que el libre desarrollo de la personalidad tutela todo aquel ámbito de libertad que no se encuentra expresamente regulado por el derecho, lo que tradicionalmente asociamos con el principio de autonomía de voluntad de las partes.
24. Por ello considero que, ante la existencia de una norma específica, como es el caso del derecho a contraer matrimonio y la protección a la familia, es erróneo concluir que el libre desarrollo de la personalidad es el bien jurídico vulnerado. Pues seguir esta afirmación implicaría reconocer que cualquier afectación al ámbito decisorio de las personas se traduciría en una transgresión expresa y directa al libre desarrollo de la personalidad, lo que volvería ocioso que existieran derechos específicos que tutelan bienes jurídicos en particular.
25. En ese sentido, me parece que la metodología utilizada en la sentencia para analizar la constitucionalidad del artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco fue incorrecta, dado que la falta de motivación de la medida legislativa imposibilitaba el desarrollo del test de proporcionalidad, además de que éste debería haber atendido a la protección del derecho vulnerado más cercano. De esta forma, considero que al momento de analizar normas restrictivas, resulta necesario observar la motivación que llevó a su emisión, así como realizar una selección minuciosa del parámetro a partir del cual se afirmará vulnerado un precepto constitucional.
26. Por las razones expuestas, si bien coincido con el sentido de la sentencia, formulo voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 113/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 439, con número de registro digital: 30330.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 32/2007 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 563, con número de registro digital: 21557.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020.

En sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el Partido Político Morena en contra de diversos artículos de la ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y otras leyes, todas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el primero de junio de dos mil veinte.

Voto concurrente

2. En el considerando noveno, tema 11.1, "Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial", la pregunta constitucional recayó en conocer si el Congreso del Estado de Querétaro invadió la esfera de competencias del Congreso Federal para legislar en materia de propaganda gubernamental.

Razones de la mayoría

La mayoría del Pleno decidió invalidar los artículos 92, párrafo segundo,¹ y 100, fracciones IV, inciso c),² primera oración y VIII, de la Ley Electoral del Estado

¹ "Artículo 92. ... Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales como de los municipios y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de seguridad y de salud pública, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. ..."

² "Artículo 100. Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones: ...

"IV. Las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y municipios, tendrán las prohibiciones siguientes: ...

"c) Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales. ...

"VIII. Las autoridades se reservarán los espectaculares, mamparas y elementos afines para ser usados en la difusión de las actividades relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población; ..."



de Querétaro, por considerar que el Congreso Local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda gubernamental y exceder lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Para sustentar lo anterior, se hizo referencia a la reforma constitucional en materia político electoral de febrero de dos mil catorce, la cual reconfiguró el régimen competencial en la materia y adicionó la fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución Federal, en la cual se le otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos, organismos y procesos electorales. Por ello, el Congreso Local, al prever nuevos supuestos de excepción de suspensión de propaganda gubernamental, invadió la facultad exclusiva de la Federación para legislar sobre la propaganda gubernamental.

II. Razones de la concurrencia

5. Si bien comparto el sentido de la decisión, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre la argumentación que identifica cuál es el parámetro constitucional que debió utilizarse para determinar la incompetencia del Congreso Local.
6. Es cierto que la reforma constitucional en materia político electoral de febrero de dos mil catorce, reconfiguró el régimen competencial y adicionó la fracción XXIX-U al artículo 73. Además, estableció las bases mínimas que deberían contener estas leyes generales, siendo una de ellas la regulación de la propaganda electoral. Esta reforma, también añadió un régimen transitorio en el que fijó un plazo para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134³ y la ley reglamentaria de la fracción XXIX-U del artículo 73.⁴ Atendiendo a lo anterior, el once de mayo de dos mil

³ **"TERCERO.** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

⁴ **"SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: ...



dieciocho, se expidió la Ley General de Comunicación Social y el veintitrés de mayo de dos mil catorce se emitió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

7. En ese sentido, la Ley General de Comunicación Social, en su capítulo IV, regula la difusión de la comunicación de las instituciones públicas durante los procesos electorales. En particular, el artículo 21 retoma la obligación de suspensión de la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios y en el tercer párrafo⁵ retoma las excepciones a la suspensión de la difusión de campañas de comunicación social, establecidas en el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal.
8. De esta forma, ambas leyes reglamentarias se vuelven parámetro de validez y, por tanto, debe hacerse una lectura conjunta de los ordenamientos para utilizarse como parámetro de contraste en los casos en los que se impugne la incompetencia de un Congreso Local para añadir supuestos de excepción a la suspensión obligatoria sobre difusión de propaganda gubernamental, pues ambas leyes reglamentan el mismo ámbito material.
9. Así, el legislador local, al incluir nuevos supuestos de excepción para suspender la difusión de propaganda en los medios de comunicación oficial, contraviene la facultad prevista a favor del Congreso de la Unión en dos ordenamientos reglamentarios. Primero, en el artículo 134, párrafo octavo, desarrollada en su ley reglamentaria en el artículo 21, y, segundo, invade la competencia exclu-

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales: ...

"g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil; ..."

⁵ "Artículo 21. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación.

"Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate.

"Se exceptúan de lo anterior:

"I. Las campañas de información de las autoridades electorales;

"II. Las relativas a servicios educativos y de salud;

"III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; y,

"IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.

"Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales."



siva para legislar en materia de propaganda electoral contemplada en la ley reglamentaria de la fracción XXIX-U del artículo 73.

10. Dichas consideraciones también resultan aplicables para el análisis del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración y VIII.
11. En ese sentido, el parámetro de constitucionalidad que resulta aplicable atiende de manera conjunta a las leyes reglamentarias que se emitieron en obediencia a los artículos transitorios de la reforma político electoral del dos mil catorce, tanto la que reglamenta los procesos electorales en específico como la que reglamenta la comunicación social de las instituciones públicas. Pues, en el caso que nos ocupa, el precepto impugnado regula supuestos en los que la propaganda electoral se transmite en los canales de comunicación social de los órganos de gobierno.
12. Por esas razones, considero que el legislador del Estado de Querétaro carece de competencia para regular en materia de propaganda gubernamental.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 2601, con número de registro digital: 29877.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2021.

TEMA. Los decretos referentes a la contratación de deuda se deben considerar como un acto administrativo particular, por lo que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente

1. En sesión de ocho de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

I. Razones de la mayoría

2. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinaron que se debía sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, porque la parte promovente carecía de legitimación.



3. En efecto, en la sentencia se determinó que la parte actora carecía de legitimación, porque lo combatido no trataba propiamente de un tema de derechos humanos, sino de una cuestión vinculada con la contratación de deuda. En ese contexto, se estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el inciso g), fracción II, del 105 de la Constitución Federal.

II. Razones de la concurrencia

4. Respetuosamente, difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.
5. Como en la propia sentencia se reconoce, el decreto combatido únicamente autoriza al Poder Ejecutivo Local a realizar una actividad específica, a saber, contratar financiamiento o reestructuración de la deuda pública del Estado. De ahí que considero que se trate de un acto administrativo particular y no de una norma general.
6. En efecto, el Tribunal Pleno ha construido un criterio en el que desarrolla qué debe entenderse por norma general. De manera principal, para la procedencia de este medio de control constitucional es necesario que la impugnación se trate de una norma de carácter general que regule un número indeterminado de casos y esté dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables; esto es, que sea general, abstracta e impersonal.¹ Este criterio ha evolucionado para incluir dentro de la expresión normas generales a aquellos actos legislativos que se emiten con una denominación distinta a la de la "ley", pero que materialmente son leyes, al contener normas generales, abstractas e impersonales.²
7. En ese sentido, considero que, si bien debía sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, ello era porque la impugnación no se dirige contra una norma

¹ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 22/99, del Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 257.

² Resulta aplicable la jurisprudencia, del Tribunal Pleno P./J. 23/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril 1999, página 256.



emitida por la Legislatura que sea abstracta y de observancia general, sino que se reclama un decreto que regula una situación jurídica particular y concreta. De ahí que formule el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 32/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1276, con número de registro digital: 31908.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2021.

En sesión celebrada el ocho de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 32/2021, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en la que se impugnó el "*Decreto Número Mil Ciento Seis, por el que se autoriza, al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, la contratación de financiamiento para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructura de la deuda pública a cargo del Estado, así como la contratación de instrumentos derivados y garantías de pago oportuno asociados al financiamiento y la afectación de un porcentaje de las participaciones que en ingresos federales corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, para que sea la fuente de pago de dichas operaciones*", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

En la ejecutoria se concluyó, por mayoría de nueve votos,¹ que la Comisión accionante carecía de legitimación para promover este medio de control constitucional. Ello, porque en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso

¹ De los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por falta de vinculación del acto impugnado con derechos humanos, Piña Hernández por falta de vinculación del acto impugnado con derechos humanos, Ríos Farjat en contra de consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por falta de vinculación del acto impugnado con derechos humanos. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra de sobreseer por falta de legitimación.



g), de la Constitución Federal,² la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, con la condición de que se trate de disposiciones vinculadas con derechos humanos; sin embargo, en el caso, el decreto combatido únicamente autorizaba al Poder Ejecutivo Local a contratar financiamiento con el objetivo de destinarlo al refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública del Estado de Morelos, por lo que no se trataba propiamente de un tema de derechos humanos. Por tanto, con fundamento en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ se decretó el sobreseimiento.

En la sesión correspondiente me pronuncié a favor de sobreseer en el juicio; sin embargo, anuncié el presente voto concurrente para precisar que, si bien coincido con esa conclusión, lo hago por diferentes consideraciones.

En efecto, no comparto lo considerado por la mayoría en torno a la falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para promover la acción de inconstitucionalidad, pues mi criterio en precedentes ha sido consistente en que, para reconocer la legitimación de tales órganos, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, en general basta que aduzcan la violación a derechos humanos, sin la necesidad de un análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos fundamentales, porque se trata de cuestiones que atañen al fondo del asunto.⁴ Por tanto, si en el caso la Comisión accionante planteó que el decreto impugnado transgredía, entre otros, los principios de legalidad y seguridad jurídica, considero que en principio estaba legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad.

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. "..."

⁴ Uno de los precedentes más recientes en que me posicioné en este sentido fue la acción de inconstitucionalidad 79/2021, resuelta por el Tribunal Pleno el diez de marzo de dos mil veintidós.



Con independencia de lo anterior, mi posicionamiento por el sobreseimiento obedece a que, en términos del artículo décimo tercero del decreto combatido,⁵ la vigencia para realizar los actos jurídicos necesarios para materializar las autorizaciones previstas en él culminó el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, por lo que el Estado podía celebrar las operaciones autorizadas sólo durante los ejercicios fiscales del año dos mil veinte y dos mil veintiuno y, en consecuencia, habían cesado los efectos de la norma general impugnada, toda vez que a la fecha de resolución del asunto ya había culminado su ámbito temporal de validez.

De tal manera, mi posicionamiento concurrente atiende a que, a mi juicio, en el caso se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ por lo que en términos de lo previsto en el numeral 20, fracción II,⁷ en relación con el diverso 59⁸ de dicho ordenamiento, procedía decretar el sobreseimiento.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 32/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1276, con número de registro digital: 31908.

VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2018.

1. En sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 89/2018,

⁵ "Artículo décimo tercero. La vigencia para realizar los actos jurídicos necesarios para materializar las autorizaciones del presente decreto es hasta el 31 de diciembre de 2021, por lo que, el Estado podrá celebrar las operaciones autorizadas en el presente decreto durante el ejercicio fiscal de 2020 y/o el ejercicio fiscal de 2021. Lo anterior se deberá informar al Congreso del Estado de Morelos y publicar en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' para los efectos legales a los que haya lugar."

⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

⁷ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

⁸ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."



promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán en contra del Decreto Legislativo 561, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, séptima sección, número setenta y nueve, tomo CLXX.

I. Voto concurrente

2. En el considerando séptimo, tema 1, subtema "establecimiento como trabajadores de confianza de fiscales regionales y especiales del Estado de Michoacán y comandante de policía, policías preventivos y de tránsito de los Municipios del propio Estado", la pregunta constitucional recayó en saber si era contrario a la Constitución Federal el clasificar a los miembros de seguridad pública como "trabajadores de confianza".

Razones de la mayoría

3. El Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, decidió declarar la invalidez del artículo 5o., fracciones I y V, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios,¹ debido a que, el clasificar o catalogar a los miembros de seguridad pública como "trabajadores de confianza", implicaba adoptar un régimen distinto al que establece la propia Constitución Federal.
4. Para sustentar lo anterior, se atendió al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna y se advirtió que la principal intención de dicha fracción fue crear un régimen de excepción para los miembros de las instituciones de investigación y policiales. También, en atención a la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte, se concluyó que los ministerios públicos y los miembros de

¹ **Artículo 5o.** Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las Dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:

"I. Dentro del Poder Ejecutivo: Los titulares de las dependencias básicas, que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública; los Secretarios Particular y Privado del Gobernador; el Fiscal Regional y Especial; Directores, Subdirectores y Jefes de Departamentos; Secretarios Particulares, Técnicos y Asesores de los titulares de las dependencias básicas, y el Oficial del Registro Civil; ...
"V. En los Ayuntamientos: El Secretario, Tesorero, Cajero, Oficial Mayor, Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito, Directores y Jefes de Urbanística y Secretario Particular y análogos."



los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, **sino que están sujetos a una relación administrativa en la que el Estado actúa como autoridad y no como patrón.**

5. De igual modo, la decisión también retomó criterios anteriores de esta Suprema Corte y llegó a la conclusión de que los sujetos contemplados en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que **sus relaciones con el poder público deben considerarse de tipo administrativo y no laboral**, de manera que al quedar excluidos de este régimen no puede estimarse que su cargo sea de confianza.

Razones de la concurrencia

6. Comparto la decisión de la mayoría de invalidar el artículo 5o., fracción I, en las porciones normativas que indican "el fiscal regional y especial", así como la fracción V, en la porción normativa "comandante de policía, policías preventivos y de tránsito", sin embargo, emito el presente voto para separarme de las consideraciones sobre el parámetro constitucional invocado en la decisión.
7. Pues considero que, los miembros de las instituciones policiacas **sí guardan una relación laboral** con el Estado, aunque bajo un régimen normativo especializado en los términos que dispone la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.² De ahí que las fracciones I y V del artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios resulten contrarias al texto expreso del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, por incidir en aspectos laborales de cuerpos ministeriales y policiacos en una legislación distinta de la que específicamente les corresponde.
8. Si bien la Constitución Federal delega en el legislador ordinario la posibilidad de regular a los cuerpos de seguridad pública mediante sus **propias leyes**, de ello no se deriva que deban ser privados de los derechos previstos en el apartado B

² **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ...

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, **se regirán por sus propias leyes.**"



del artículo 123 de la Ley Fundamental. Por ello no comparto la interpretación que sostiene la existencia de una justificación constitucional para negarle a los miembros de las instituciones policiales el reconocimiento de sus propios derechos laborales a partir de la clasificación administrativa de su relación con el Estado.

9. Es bajo dicha argumentación que estuve a favor de declarar la invalidez del artículo 5o., fracciones I y V, en las porciones normativas impugnadas.

II. Voto particular

10. En el considerando décimo primero, tema 5, subtema tercero, dedicado al estudio del cuarto párrafo del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios,³ la pregunta constitucional radicó en saber si era válida la sanción por incidencia y reincidencia en omisiones o actuaciones irregulares de servidores públicos y abogados, litigantes o representantes que traigan por consecuencia la dilación de los juicios laborales.

Razones de la mayoría

11. Por mayoría de siete votos, se reconoció la validez del cuarto párrafo del artículo 41 de la ley antes mencionada, al considerar que el numeral impugnado atendía a un fin legítimo –evitar la dilación de los juicios laborales burocráticos mediante actuaciones de los litigantes y representantes– y la medida prevista no resultaba excesiva pues la norma permitía imponer la sanción atendiendo al mínimo y al máximo que indica.

Razones de disenso

12. He votado en contra de lo determinado por este Tribunal Pleno debido a que considero que el precepto es inconstitucional por resultar incompatible con el principio de taxatividad –aplicado de manera modulada al derecho administrativo sancionador– y con el principio de proporcionalidad de las sanciones.

³ "Artículo 41. ... Si la dilación es producto de omisiones o **conductas irregulares** de los servidores públicos, **la sanción aplicable** será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y **en caso de reincidencia la destitución del cargo**, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia."



13. Ello porque, la conducta infractora prevista por el artículo impugnado no está descrita con un grado de precisión suficiente para considerarse constitucional. Pues no delimita qué tipo de actuaciones se pretenden incluir bajo el concepto de "conductas irregulares", lo cual me parece contrario al principio de taxatividad que rige en forma modulada la materia administrativa sancionadora. Adicionalmente, la porción normativa soslaya por completo que existen dilaciones en los juicios laborales que, si bien derivan de conductas de los servidores públicos, no necesariamente se efectúan con un ánimo injustificado de dilatar el procedimiento, sino que se deben a factores diversos como la falta de pericia o la complejidad del asunto.
14. En ese sentido, considero que el artículo 41 transgrede el principio de proporcionalidad de las sanciones porque la norma establece que debe destituirse al servidor público que sea culpable por la dilación de un procedimiento por segunda ocasión. El numeral dispone que la destitución del servidor público es la única sanción y no enuncia cuáles son los criterios para identificar cuándo es que las "conductas irregulares" o las "omisiones" cometidas por el sujeto activo deben actualizar la sanción. Por ello, en estricto sentido, bastaría la dilación de un juicio laboral por segunda ocasión para destituir al servidor público encargado.
15. Esas son las razones que me llevan a pronunciarme en contra de la mayoría y por la invalidez del artículo impugnado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 89/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2396, con número de registro digital: 30047.

VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020, PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó **desestimar** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 23, párrafo primero, y 24, en su porción normativa "diputaciones y", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; **reconocer**



la validez de diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, la Ley Electoral del Estado de Querétaro y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte; así como **declarar la invalidez** de diversas porciones normativas de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Ahora, si bien compartí diversas consideraciones de la sentencia; lo cierto es que me separo de lo siguiente:

- I. En primer lugar, en cuanto al **tema 7, "prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias"**, el accionante planteó que el artículo 99 de la Ley de Medios de Impugnación del Estado de Querétaro, en la porción normativa impugnada, excluye que la "persona sancionada" pudiera ser el propio partido político, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal. Desde su perspectiva, el artículo impugnado debería impedir la participación de partidos políticos, coaliciones y servidores públicos en elecciones extraordinarias por causa de anulación, y no solamente la de candidatos sancionados.

Del mismo vicio constitucional considera que adolece el artículo 23, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues se exime de participar en la elección extraordinaria a quienes no sean una candidatura y hayan dado origen a la irregularidad.

Ahora, el Tribunal Pleno consideró que son constitucionales los artículos señalados, toda vez que el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal no tiene un fin último o primordial sancionatorio, pues en realidad su objeto es establecer un último recurso para salvaguardar la autenticidad y legitimidad de los resultados de un determinado proceso electoral, así como el derecho universal al sufragio. Por lo anterior, se señala que no se extraen motivos para pensar que el Poder Reformador pretendía fijar *a priori* la imposibilidad de los partidos políticos a los que las personas sancionadas pertenecen de contender en las elecciones extraordinarias.

Ya que considerar que la prohibición de participación a la "persona sancionada" se refiere también y de manera automática al partido político, sería una lectura restrictiva de los derechos de participación política y asociación de los partidos, toda vez que les negaría la posibilidad de postular candidatos por hechos ilícitos que no forzosamente les son atribuibles. Asimismo, afectaría desproporcionadamente los derechos de participación política de ciudadanos, pues



los partidos son un medio para hacer posible su acceso al poder público y su participación en la vida democrática.

Ahora bien, de manera respetuosa, **no comparto la determinación tomada en este punto**; esto debido a que en realidad, no se advierte que los partidos políticos, como personas morales de derecho público, también pueden ser responsables o causantes de la anulación de una elección. Por tanto, no sólo es el candidato sancionado, sino también el partido político sancionado el que cometió los actos que provocaron la anulación de la elección, con independencia de la sanción administrativa que se determine en su contra, dentro de las que establece el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, me parece que el propio partido político no podría participar en la elección extraordinaria debido a que derivado de su conducta, se anuló la elección; por lo que sería irrazonable –desde mi punto de vista– que ese mismo instituto político pudiera participar en la elección extraordinaria.

Por tanto, si las normas impugnadas sólo excluyen la participación de los candidatos sancionados, me parece que se desatiende el mandato constitucional establecido en la fracción VI, último párrafo, del artículo 41 constitucional, respecto a prohibir la participación de todas las personas sancionadas, pudiendo ser éstas los propios partidos políticos.

Por lo que en este punto emito un voto particular, dado que no comparto el reconocimiento de validez que se determinó por la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno.

II. Por otro lado, en cuanto al **tema 14, "prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso"**, el Tribunal Pleno optó por realizar un escrutinio estricto para revisar la constitucionalidad de la restricción a la libertad de expresión, considerando que no se podía superar dicho test.

Así, en la sentencia se retomaron diferentes precedentes de este Tribunal Pleno, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se desarrolla ampliamente el contenido de los derechos a la libertad de expresión y la necesidad de proteger dicho principio en la materia electoral. Posteriormente, se realiza el examen de proporcionalidad y se determina que si bien la norma tiene una finalidad válida, que es, precisamente, proteger el derecho al medio ambiente sano, ésta afecta la libertad de expresión de los ciudadanos y partidos políticos, así como el derecho de las personas a estar adecuadamente informadas, por lo que se determinó que la misma no era



necesaria, dado que ya existen otros preceptos normativos, a decir, el artículo 210, numerales 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como el artículo 103, fracciones XI y XII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que se encuentran encaminadas, precisamente, a que sea retirada oportunamente y que se utilicen materiales reciclables, que no se empleen sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgo directo a la salud o dañen el medio ambiente.

Una vez señalado el criterio sostenido, debo precisar que **no comparto el sentido** de la resolución referida, pues en la acción de inconstitucionalidad 52/2017 se analizó una prohibición similar prevista en la Ley Electoral del Estado de Querétaro. En dicho precedente igualmente me pronuncié en contra, debido a que no se está frente a alguna de las categorías sospechosas de discriminación que se establecen en el artículo primero de la Norma Fundamental y, por ende, no se justifica el empleo del escrutinio estricto que empleó la mayoría para resolver este asunto.

Asimismo, no se trata de la restricción propiamente del derecho humano, sino del establecimiento de una modalidad para el ejercicio de la libertad de expresión en materia política.

Por tanto, mi voto fue en contra de la propuesta del proyecto.

III. Por último, en cuanto a la regulación de las coaliciones, abordada en los temas 16 y 19, debo reiterar que si bien comparto la declaratoria de invalidez de las porciones normativas impugnadas, lo cierto es que no comparto la razón de "incompetencia" que sostiene el proyecto; sin embargo, llego a la misma conclusión, tomando en cuenta que las normas impugnadas no se ajustan a los lineamientos de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, pues no comparto el criterio relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal fue adicionada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Y en el artículo segundo transitorio del propio Decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce el Constituyente Permanente determinó



que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que **nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto**, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer un marco uniforme, es decir, que se establecía un parámetro uniforme que debían respetar las Legislaturas Locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los Organismos Públicos Locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Así, al determinar dicha ley general la competencia de los Congresos Locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

Por las razones expresadas es que **voté a favor** del sentido de la sentencia, aunque por diversas razones; y **en contra** de la propuesta en el tema 7, "prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias" y tema 14, "prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso", en atención a las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima



Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 2601, con número de registro digital: 29877.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En las sesiones públicas celebradas el seis y siete de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 194/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnan las fracciones VIII, X y XIX del artículo 155 y la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

Presento este voto particular, pues en el apartado VII, relativo al estudio del fondo del asunto, tema I, denominado "Seguridad jurídica", se declaró la invalidez de la fracción X del artículo 155 en su porción normativa "*así como cuidar el uso del leguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*". Sin embargo, contrariamente a la mayoría, me pronuncie en contra de la declaración de invalidez.

A continuación, abordo el criterio de la mayoría, así como las razones de mi disenso.

i. Criterio de la mayoría

Se puso a consideración del Pleno el estudio de la porción normativa "*así como cuidar el uso del leguaje evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*" de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California. Al respecto, la mayoría de los Ministros y Ministras presentes en la sesión, consideró que la porción normativa señalada viola el principio de seguridad jurídica, pues lejos de brindar seguridad, genera incertidumbre para los gobernados, en virtud de que la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal.

En ese sentido, la mayoría determinó declarar la invalidez de la fracción impugnada, al considerar que los planeamientos de la actora resultaban fundados.



ii. Razones del disenso

Como expresé durante la sesión en la que se discutió este asunto, estoy en contra de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*así como cuidar el uso del leguaje evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*" de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, en virtud de que considero que el principio de taxatividad en materia administrativa no tiene la misma rigidez que en materia penal.

Así, considero que la expresión "obscenas u ofensivas" constituye un concepto indeterminado, razonablemente previsible, que permite a los operadores de transporte público saber qué tipo de palabras deben evitar proferir y a los aplicadores contar con cierto margen de discrecionalidad, adaptable y flexible, para considerar si una determinada conducta encuadra o no en ese supuesto, teniendo, en todo caso, un deber reforzado de justificarlo, a través de una adecuada motivación, cuya ilegalidad, arbitrariedad o falta de razonabilidad, en última instancia, puede ser motivo de impugnación por parte del afectado.

Lo anterior, pues en el ámbito del derecho administrativo sancionador resulta válido el uso de conceptos indeterminados, ya que, de lo contrario, la tarea del legislador se volvería prácticamente imposible, al no poder recurrir a términos más precisos sin que la regulación resulte extremadamente casuística o infra incluyente.

Ahora bien, sostengo la validez de la porción normativa impugnada, ya que considero que la limitación a la libertad de expresión de que se trata supera un test de proporcionalidad, dado que:

a. Finalidad constitucionalmente válida

La porción normativa impugnada, sí persigue una finalidad constitucionalmente válida, relacionada con la protección de la moral y el orden público, en términos del artículo 6o. de la Norma Fundamental.

b. Idoneidad de la medida

La porción normativa impugnada, es idónea para el logro de dicha finalidad, pues evitar proferir palabras obscenas u ofensivas contribuye a mantener un ambiente de respeto, cordialidad e, incluso, seguridad.

c. Necesidad de la medida

La porción normativa impugnada, es necesaria, al no advertir otras medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en menor grado la libertad de expresión.



d. Proporcionalidad de la medida

La porción normativa impugnada, es proporcional en sentido estricto, pues favorece de manera importante que, en un espacio público, no se erosionen valores, actitudes y comportamientos que reflejan e inspiran la interacción social y sólo constituye un deber de abstención en la unidad de transporte público y dentro del horario laboral, por lo que, en la esfera privada, el ejercicio de dicha libertad no se ve limitado o afectado.

En ese sentido, por las razones expuestas, es que voté en contra de la declaración de invalidez de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California, en su porción normativa "*así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 194/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 284, con número de registro digital: 31647.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2021 Y SU ACUMULADA 125/2021, PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el dos de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnó la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

Presento este voto particular, toda vez que en el **estudio de fondo**, me manifesté en contra del sentido del **subapartado VI.1** relativo al parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos. A continuación, abordaré el criterio de la mayoría y las razones de mi disenso.



I. VI.1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos

i. Criterio de la mayoría

La sentencia retoma el parámetro de regularidad delimitado en precedentes, a partir del cual se establece que la Ley General de Archivos, publicada el quince de junio de dos mil dieciocho y expedida a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce, es la encargada de establecer los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales en materia archivística, así como de delimitar y distribuir el ejercicio de las facultades concurrentes que se ejercen en esta materia por la Federación, las entidades federativas y Municipios, de acuerdo con los artículos 6, apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo anterior, las normas que expidan los Estados deben sujetarse a la ley general en la materia.

- Asimismo, la sentencia señala que a partir del mandato de equivalencia previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, no se ordena a las entidades para que legislen en términos idénticos a la ley general, sino que la integración, atribuciones y funcionamiento del sistema nacional, se regulen de forma equivalente.
- En cuanto a los alcances del término "equivalente", la mayoría de esta Suprema Corte ha considerado que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional, a partir del cual se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

ii. Razones del diseño

Me aparté del parámetro de constitucionalidad precisado en este subapartado, pues la mayoría retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, desde las cuales sostuve una interpretación distinta del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal. A partir de dichos precedentes, he sostenido en esencia lo siguiente:

- Del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución se desprende que en materia archivística existe un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno, para lo cual se ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley general que debe prever: (i) las normas, métodos y definiciones que deben



reflejarse de forma homogénea en las entidades federativas, y (ii) las bases de organización y funcionamiento del sistema nacional de archivos, el cual debe replicarse en las entidades federativas mediante sistemas locales que tengan atribuciones, integración y funcionamiento equivalentes.

- De dicho parámetro no deriva que el Congreso de la Unión deba distribuir competencias a través de la ley general, como sí sucede en otras materias (como secuestro, desaparición forzada, materia electoral o responsabilidades administrativas de servidores públicos). En materia de archivos es la Constitución la que establece distribución de competencias, aunque con una configuración legislativa limitada por la ley general.
- Así, para examinar la regularidad constitucional de leyes locales en materia archivística, debe atenderse a la pretendida finalidad de homogeneidad, ya que las entidades federativas, al ejercer su competencia legislativa en la materia, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece la ley general.
- Dicho deber de ajuste no se traduce en reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la citada ley general, sino que se entiende como la observancia del sentido principal que quiso atribuirse a cierta figura o institución. Es decir, lo que debe evaluarse es si la variación o los cambios introducidos por el legislador local alteran el contenido esencial y/o alcance de la ley general, esto es, si respetan o no el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento.
- Por otra parte, en cuanto al mandato de equivalencia previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos (el cual establece que las leyes estatales deben desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales "de forma equivalente" a los que prevé la Ley General para el Sistema Nacional), he señalado que el mismo no debía interpretarse bajo un criterio "funcional", como sostuvo la mayoría (según el cual puede haber diferencias en las leyes locales "siempre y cuando no entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales").
- En mi opinión, si bien no existe un deber de reproducir literalmente las previsiones de la ley general, las leyes locales sí deben observar el mandato de ajuste y homogeneidad, con independencia de que tales diferencias dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional.

Así, dado que la sentencia retoma consideraciones de las cuales ya me he apartado en precedentes, consideré necesario apartarme del parámetro de regularidad.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo I, noviembre de 2023, página 313, con número de registro digital: 31903.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2023.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

En sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 207/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante "COFECE" o "Comisión") en contra de la omisión atribuida al titular del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de ese organismo constitucional autónomo, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

En el caso, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que la controversia constitucional era procedente y fundada, toda vez que la omisión combatida ha impedido que la COFECE pueda desplegar adecuadamente todas las atribuciones que le confiere la Constitución General; por ello, el Tribunal Pleno declaró su inconstitucionalidad y ordenó al titular del Poder Ejecutivo Federal enviar al Senado de la República los nombres propuestos para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la Comisión pendientes, en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación de los puntos resolutivos.

Suscribo este voto particular, pues considero que la presente controversia debió sobrepasar al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional. Para explicar lo anterior, a continuación, desarrollaré las consideraciones principales de la decisión mayoritaria y posteriormente las razones de mi disenso.



I. Decisión mayoritaria

Como lo reconoce la sentencia, en este asunto, el Poder Ejecutivo Federal (parte demandada en la presente controversia), señaló que el asunto era improcedente porque la omisión impugnada no afectaba el marco constitucional de atribuciones otorgadas a la COFECE, ya que éstas se enmarcan en un procedimiento que era facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, en el cual no tiene participación alguna la Comisión.

Al respecto, el Pleno determinó por mayoría de votos que la presente controversia debía estimarse procedente, ya que si bien es cierto que la omisión impugnada se encuentra relacionada con una facultad que está conferida únicamente al Ejecutivo Federal, también lo es que en su demanda la COFECE se dolió, entre otras cosas, de que la omisión combatida provoca que el Pleno de ese organismo no se encuentre debidamente integrado y, en consecuencia, no cuente con el *quorum* necesario para poder tomar diversas decisiones relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones y competencias constitucionales y legales, lo cual evidencia que sí existe un planteamiento de afectación en sentido amplio.

En ese sentido, y toda vez que el análisis relacionado con la afectación a la esfera de competencias de la COFECE se encuentra estrechamente relacionado con el fondo del asunto, se desestimó la causal de improcedencia.¹

II. Motivos de disenso

Como anuncié en un principio, respetuosamente difiero de la decisión mayoritaria, pues considero que la presente controversia constitucional debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de rango constitucional y distinta a la analizada en la sentencia, en concreto, la establecida en el último párrafo del artículo 28 constitucional, el cual señala explícitamente que los actos del procedimiento de selección y designación de los comisionados de la COFECE son inatacables.²

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710. Registro digital: 193266.

² "Artículo 28. ... Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables."



En primer lugar, el Tribunal Pleno determinó que el acto impugnado era la **omisión** atribuida al titular del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de ese organismo constitucional autónomo, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha entendido desde la Quinta Época que en **los actos también están integradas las omisiones**.³ Así, tratándose de controversias constitucionales, cuando la Constitución habla de actos, es claro que éste puede ser un acto positivo o un acto omisivo.⁴

Por lo tanto, si la omisión reclamada constituye un **acto negativo** dentro de la segunda etapa del proceso de selección y designación de los comisionados de la COFECE, se actualiza de forma clara y manifiesta la causa de improcedencia prevista en el último párrafo del artículo 28 de nuestra Constitución General, de tal manera que **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontraba impedida para analizar el fondo del asunto, por tratarse de un acto inatacable**.

Debe recordarse que cuando la Constitución General se refiere a actos inatacables, significa que estos últimos se encuentran revestidos de definitividad, y por lo tanto no procede recurso alguno en su contra, pues lo que se busca con ellos es otorgar certeza y coherencia al orden jurídico nacional.⁵

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 82/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568. Registro digital: 193445. Tesis aislada de rubro: "ACTOS NEGATIVOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, página 885. Registro digital: 289873.

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. ..."

⁵ La Constitución General establece diversos actos definitivos o inatacables. Por ejemplo, cuando establece i) en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, que las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública son definitivas e inatacables para los sujetos obligados; ii) en el artículo 28, último párrafo, que todos los actos del proceso de selección y designación de comisionados de la COFECE son inatacables; iii) en el artículo 46, segundo párrafo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas; iv) en el artículo 60, tercer párrafo, que las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal



En tal sentido, el artículo 28 de la Constitución General busca proteger el proceso de selección y designación de los comisionados de la COFECE a fin de generar certeza, tal como reconoce el propio proyecto en el párrafo 104.⁶

Esta postura es consistente con mis votos en las controversias constitucionales 308/2017,⁷ 9/2019⁸ y 325/2019⁹ en contra de resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues desde mi perspectiva, dichos asuntos también eran improcedentes, toda vez que en el artículo 6o. de la Constitución General se establece que estas determinaciones serán definitivas e inatacables.

Por las razones expuestas, considero que la presente controversia debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia de constitucional 207/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 896, con número de registro digital: 31722.

Electoral del Poder Judicial de la Federación interpuestas en contra de las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores serán definitivas e inatacables; **v)** en el artículo 99, párrafo cuarto, que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre diversos temas; **vi)** en el artículo 100, párrafo décimo, que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo que se refieran a adscripción, ratificación y remoción de Jueces o Magistrados; y, **vii)** en el artículo 110, último párrafo, que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados son inatacables.

⁶ "... Además, la inatacabilidad a que se refiere el último párrafo del precepto constitucional citado tiene como finalidad que los procesos de selección y designación de comisionadas y comisionados esté libre de impugnaciones por parte de participantes, aspirantes o cualquier otra persona, a fin de generar certeza en los procesos de designación respectivos. ..."

⁷ Resuelto el 27 de febrero de 2020 por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁸ Resuelto el 3 de marzo de 2020 por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

⁹ Resuelto el 12 de mayo de 2022 por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2018.

En sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otros extremos, que el artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios,¹ reformado mediante el Decreto Número 561 publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de dicha entidad, no transgredía el principio de progresividad al establecer que los salarios caídos se pagarían hasta por un máximo de doce meses en caso de despido injustificado, después de lo cual se pagarían únicamente intereses sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago

Discrepo de la mayoría en torno a la constitucionalidad del artículo en comento, porque he sostenido la postura de que estas medidas sí infringen el principio de progresividad.

En primer lugar, no debe pasar inadvertido que el pago de los salarios caídos es la consecuencia que surge por el pronunciamiento de la autoridad laboral en el que se determina que la persona trabajadora fue despedida injustificadamente.

Antes de la reforma materia de la presente acción de inconstitucionalidad, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios preveía que si la autoridad laboral decretaba que el despido había sido injustificado la persona trabajadora tendría derecho a recibir los salarios caídos que debió haber cobrado desde la fecha del despido y hasta que fuera reinstalado.² Lo anterior se traducía en una medida indemnizatoria a cargo

¹ Artículo 41. En el caso del artículo anterior, si en el juicio correspondiente no comprueba la entidad o dependencia la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, tratándose de los incisos a) y b) del artículo anterior, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones. En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento."

² Artículo 41. En el caso del artículo anterior, se cubrirán al trabajador los salarios caídos que correrán desde la fecha del cese hasta aquella en que sea reinstalado en el trabajo."



del patrón equiparado proporcional con la afectación generada sobre el trabajador.

Sin embargo, en la reforma que nos ocupa el legislador estatal estableció un límite en el cálculo de esta indemnización, introduciendo un mecanismo para reducir el monto resultante en la condena de salarios caídos. Este mecanismo prevé que los salarios caídos se pagarán de forma íntegra hasta por un plazo de doce meses y después de ese lapso, el monto deberá ser calculado aplicando una tasa del dos por ciento mensual sobre el importe de quince meses de salario, capitalizable al momento del pago.

Considero que esta nueva modalidad es el resultado de la intención del legislador de limitar el derecho que tenían las personas trabajadoras a recibir una indemnización integral por las contraprestaciones dejadas de recibir por un despido injustificado imputable al patrón, lo que desde mi punto de vista sí entraña una transgresión al principio de progresividad.

El mecanismo dispuesto por el numeral analizado da lugar a una reducción sustancial en el monto que la persona trabajadora, en principio, debía haber recibido, pues de su exposición de motivos se advierte que el legislador decidió privilegiar las finanzas públicas y diseñar un mecanismo que redujera el tiempo y costo de los juicios laborales. Considero que la norma de mérito afecta desproporcionadamente a la parte trabajadora porque no necesariamente es atribuible a ella la dilación de los juicios laborales, como el legislador ordinario sostuvo.

Consideraciones similares expuse al apartarme de la decisión mayoritaria en la contradicción de tesis 200/2016, resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil dieciséis, donde se analizó una norma semejante, a saber, el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, donde se estableció que el pago de los salarios caídos también se computaría íntegramente hasta por un máximo doce meses, después de lo cual se generarían únicamente intereses.

Por estas razones es que no comparto el criterio sostenido por la mayoría respecto de la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 89/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2396, con número de registro digital: 30047.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 96/2018.

1. En sesión de tres de agosto de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por la síndica del Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos, en contra del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos; del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en materia de fusiones, divisiones, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos y del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial".¹
2. La pregunta constitucional recayó en determinar si con lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en materia de ordenamiento territorial, los Poderes Legislativo y Ejecutivo Local invadían la competencia del Municipio en materia hacendaria.

I. Razones de la mayoría

3. El Pleno, por mayoría de diez votos decidió reconocer la validez de los artículos impugnados porque el contenido de las disposiciones no incidía en forma alguna en las garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario reconocidas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General en favor de las haciendas municipales. Ello porque en ningún caso se impedía u obstaculizaba la facultad del Municipio para recibir las contribuciones establecidas a su favor. En específico sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, así como tampoco se otorgaban exenciones o subsidios respecto de dichas contribuciones municipales.

II. Razones de disenso

4. Emito el presente voto para apartarme únicamente del reconocimiento de validez del artículo 37 Bis de la ley reglamentaria,² pues considero que el contenido de

¹ Decreto publicado en el Periódico Oficial "TIERRA Y LIBERTAD", de fecha 16 de marzo del 2018.

² "**Artículo 37 Bis**. La modificación a los Programas previstos en el artículo 32 de la Ley podrá efectuarse cuando:



esta disposición contraviene lo dispuesto en el diverso 115, fracción V, inciso a),³ ya que genera una afectación sobre las facultades municipales en materia de planeación urbana. Particularmente su facultad para intervenir en la emisión y aprobación de los planes de zonificación y desarrollo urbano.

5. Tal como se concluyó en las controversias constitucionales 94/2009,⁴ 31/2010⁵ y 54/2009,⁶ con la inclusión de la fracción quinta al artículo 115 constitucional, se pretendió otorgar una mayor participación al Municipio en la materia de asentamientos humanos. Aunque ésta se da "en los términos que establezcan las leyes federales y estatales en la materia", se ha interpretado que los lineamientos legales no deben someter al Municipio y transformarlo en un mero ejecutor, pues su intervención en la planeación debe ser real y efectiva.

"I. Un destino de suelo no se encuentre contemplado en el Programa de Desarrollo Urbano vigente;

"II. Un uso o destino de suelo esté indicado en la carta urbana o similar, pero no se encuentre previsto en la tabla o matriz de compatibilidad o imposibilite determinar que el proyecto pretendido es viable;

"III. Se pretenda modificar el uso de suelo de un predio con el objetivo de adquirir otro uso, y

"IV. Se pretenda modificar el uso o destino de suelo de predios o polígonos, con el fin de desarrollar proyectos que revistan un fin público, interés general o sean para uso común.

"Para efectos de los proyectos de la fracción IV, se entenderá a aquellos ejecutados por la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal; o bien, por asociaciones civiles que tengan celebrado un convenio con el Gobierno Estatal o Municipal, en este último supuesto únicamente cuando sea con el objeto de coadyuvar con una estrategia de reconstrucción, como respuesta a las consecuencias de desastres de origen natural o antropogénico.

"En las zonas residenciales de baja densidad, que son las H0.5, H1 y H1.5, no se permitirá modificar el uso de suelo, a excepción de los supuestos previstos en la fracción IV del presente artículo.

"El uso de suelo industrial podrá modificarse por otro, pero no podrá modificarse el resto de usos de suelo para hacerlos compatibles con actividades industriales.

"Similar tratamiento se dará a los usos o destinos con tratamiento especial conforme al artículo 24, fracción III, del presente Reglamento, dada su incompatibilidad por el grado de contaminación que producen dado el deterioro que pueden ocasionar al medio ambiente y poner en peligro la vida y la salud de los habitantes o por la disparidad de actividades y los impactos que se derivan de ellas.

"La Coordinación Estatal de Protección Civil Morelos o la Dirección de Protección Civil municipal determinarán, a través del Dictamen correspondiente, el tratamiento especial que requieren dichas actividades."

³ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

⁴ Resuelto en sesión del 31 de marzo del 2011.

⁵ Resuelto en sesión del 5 de abril del 2011.

⁶ Resuelto en sesión del 27 de mayo del 2010.



6. El artículo 37 Bis combatido, es una disposición reglamentaria expedida por el gobernador del Estado, cuyo contenido limita los supuestos en los que procede la modificación de los programas municipales de desarrollo urbano. Desde mi punto de vista, la disposición reglamentaria atenta con la autonomía e intervención real y efectiva que pueda tener el Municipio en la planeación estatal, pues se advierte que la participación del Municipio en la modificación de los programas es de mera ejecución. Además, el mismo artículo impugnado prohíbe la modificación del uso de suelo en las zonas residenciales de baja densidad y modula los cambios en los usos industriales, lo que también podría conducir a obstaculizar la intervención del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano sobre su territorio.
7. Por las razones expuestas, emito el presente voto para separarme de la declaración de validez del artículo 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 96/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo II, octubre de 2021, página 1250, con número de registro digital: 30149.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 169/2017.

1. En sesión de primero de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 169/2017, promovida por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León en contra de un conjunto de actos y normas emitidas por el Congreso Local: el Decreto 243, que reformó la Constitución Local; la omisión de considerar una iniciativa de reforma constitucional; y actos que modificaron la convocatoria para integrantes del Comité de Selección, del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, del fiscal general del Estado y de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales, así como las consecuentes sustituciones del procurador general y los subprocuradores.
2. Derivado de la reforma materia de esta controversia se impugnaron, entre otros, los artículos 109, fracción I, de la Constitución del Estado de Nuevo León y 10



de la Ley del Sistema Anticorrupción abordados en el apartado VIII.6.A., así como el numeral 20 de la Constitución Local, materia de análisis del apartado VIII.10, ambos estudiados en este voto.

3. La pregunta constitucional de ambas secciones recayó en saber si las adiciones normativas eran compatibles con los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes.

I. Voto particular

4. Las razones de la mayoría que son objeto de la disidencia son las relativas a la integración y regulación del Comité Coordinador y del Comité de Selección del Sistema Anticorrupción (VIII.6.A.).

a. Razones de la mayoría¹

5. En el estudio de fondo se examinó si el diseño del sistema anticorrupción realizado por el legislador estatal era equivalente al del sistema nacional que establece la ley general en la materia. Lo anterior con el objeto de identificar si el Congreso Local cumplió con las exigencias que establece el principio de separación de poderes y de legalidad.
6. Para determinar si las normas eran acordes al parámetro de control constitucional, es decir, si las modificaciones hechas en la ley local cumplían o no con en el **principio de equivalencia**, la sentencia comparó la integración del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción frente al Comité Local. Sobre éste, se identificaron tres diferencias entre ambos órganos, ya que el Comité Local tenía las siguientes características adicionales: a) contemplaba en su integración a tres miembros del Comité de Participación Ciudadana y no sólo a uno; b) integraba al Magistrado titular de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, en lugar del presidente del tribunal administrativo; y, c) preveía que podría haber más integrantes en este Comité, pero sin derecho a voto.
7. En primer lugar, el Tribunal Pleno determinó que la primera diferencia cumplía con la exigencia de equivalencia, pues seguía la misma lógica que el órgano nacional basada en la búsqueda de una coparticipación ciudadana y gubernamental.

¹ La propuesta de invalidez del artículo 109, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz", de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, obtuvo siete votos por la invalidez de los artículos impugnados. Al no alcanzarse la mayoría calificada, **se desestimó el planteamiento de invalidez.**



Por ello, el hecho de que se aumentaran los miembros del Comité de Participación Ciudadana solamente reforzaba la lógica y propósito del sistema de anticorrupción. A la vez que la conformación no afectaba la votación, pues el número de votantes permanecía impar y la representatividad de órganos gubernamentales seguía siendo mayor.

8. Además, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, al referirse a la representatividad del Comité de Participación Ciudadana dentro del Comité Coordinador no lo hace en singular, es decir, que la presidencia le correspondía a un solo "integrante" de la instancia ciudadana. Por ello, era posible interpretar que el Congreso de la Unión no canceló la eventualidad de que una entidad federativa pudiera elegir más miembros del Comité Ciudadano como parte de la instancia coordinadora.
9. En segundo lugar, en relación con la diferencia relativa al integrante del Tribunal de Justicia Administrativa en este Comité Coordinador, se estimó que se cumplía con la exigencia de equivalencia necesaria para sostener su constitucionalidad. Ya que, ante la especialización concreta y particularizada, resultaba apropiado que el titular de la Magistratura en la Sala Especializada del Estado de Nuevo León, interviniera en el Comité Coordinador de esta entidad federativa.
10. No obstante lo anterior y por lo que hace a la tercera diferencia, la mayoría consideró que no se cumplía el supuesto de equivalencia. Para justificar esa conclusión, se argumentó que, la posibilidad de que otras entidades gubernamentales o ciudadanos participaran dentro del Comité Coordinador, distorsionaba su régimen de actuación. Ello porque el legislador local, al agregar estos integrantes al Comité, no definió ni delimitó el número de integrantes y la naturaleza de éstos. De igual forma, se estableció que independientemente de no contar con voto, la participación de estas personas adicionales podría afectar el *quorum* de las sesiones.
11. Por último, se estimó que, si el propósito de la incorporación era que se escucharan a otros miembros importantes del sistema o de otras entidades gubernamentales, entonces el Comité Coordinador ya contaba con la posibilidad de implementar un modelo de invitaciones concurrentes o permanentes.

b. Razones del diseño

12. Aunque compartí el sentido de la resolución en lo general y coincidí con que las dos primeras diferencias cumplen con la exigencia de equivalencia, respetuosamente, me aparto de la conclusión sobre la tercera diferencia. En consecuencia, consideré que se debió haber reconocido la validez del diseño del



órgano local. Pues me parece que la posibilidad de que haya más integrantes en el Comité de Coordinación Estatal no atenta contra el principio de legalidad, ya que, esto en ningún momento resulta contrario a lo establecido por la Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

13. Contrario a lo decidido por la mayoría, parto de que, la inclusión de más participantes no diluye la participación en el Comité ni afecta su funcionamiento, sino que, contrario a ello, el agregar más miembros a un Comité de Coordinación abona y favorece a una mayor transparencia y rendición de cuentas. Sobre todo, porque el texto normativo sólo les concede voz y no voto.
14. Además, desde mi perspectiva, que el Poder Reformador o el Congreso de la Unión no haya establecido un límite en el máximo de integrantes habilita al legislador local a incluir un mayor número de personas dentro del Comité Coordinador. Ello atendiendo a la amplia libertad configurativa del legislador local y partiendo de que esta integración obedece a las necesidades específicas del Estado de Nuevo León.
15. Por las razones expuestas es que emito este voto, para separarme de la declaración de invalidez propuesta por el Pleno respecto a la incorporación de integrantes con voz, pero sin voto al Comité Coordinador por no cumplir con el principio de equivalencia. Ello con independencia de que se haya desestimado este apartado por no haber cumplido con la mayoría calificada requerida por la ley reglamentaria.

II. Voto concurrente

16. Las razones de la mayoría que son objeto de la concurrencia versan sobre la confiscación y extinción de dominio (VIII. 10.).

a. Razones de la mayoría

17. El Pleno determinó procedente el estudio de diversas porciones del artículo 20 de la Constitución del Estado de Nuevo León, aunque, durante el trámite de la presente controversia el parámetro de regularidad –el artículo 22 de la Constitución Federal– haya sufrido una modificación integral que llevó a federalizar la materia de extinción de dominio.
18. De acuerdo con la mayoría, la reforma no tenía por consecuencia la cesación de efectos del artículo impugnado, por lo que, el examen de regularidad no tenía que hacerse conforme al Texto Constitucional vigente.



19. Para justificar lo anterior, se atendió a los artículos primero a cuarto transitorios de la reforma a la Constitución Federal de catorce de marzo de dos mil diecinueve² y a los artículos transitorios primero a cuarto de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, misma que se emitió en obediencia a la reforma constitucional antes mencionada.³ En ese sentido, se determinó que la propia Constitución Federal en conjunción con la legislación nacional otorgó ultraactividad a las normas de las entidades federativas que regulaban la extinción de dominio.
20. Asimismo, se argumentó que el artículo impugnado de la Constitución Local seguía teniendo efectos jurídicos por disposición expresa de la Constitución Federal, pues se estaba ante la posibilidad de que se estuvieran tramitando

² Constitución Federal

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

"Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política (sic) los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto.

"Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y **deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.**"

³ Ley Nacional de Extinción de Dominio

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

"Tercero. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente Decreto.

"Cuarto. **Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las Entidades Federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente Decreto surtirán todos sus efectos jurídicos.** Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente Ley."



procesos de extinción de dominio y existieran sentencias pendientes de ejecutar en el Estado de Nuevo León. Por esa razón la presente decisión podía llegar a incidir en el esquema normativo que se analiza.

21. Además, se especificó que, lo anterior no implicaba que el fallo tuviera efectos retroactivos, ya que los efectos jurídicos serían hacia futuro; en consecuencia, la decisión sólo tendría aplicabilidad en los procesos que estaban activos antes de la reforma y que se regían a partir del artículo combatido.

b. Razones de la concurrencia

22. Si bien comparto el sentido de la decisión,⁴ emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio tal y como lo he votado en las acciones de inconstitucionalidad 49/2018⁵ y 14/2018,⁶ pues considero que el artículo 20 de la Constitución Local en sus párrafos y fracciones impugnadas han cesado en sus efectos y, por tanto, procedería el **sobreseimiento**.

23. Como bien lo informa la sentencia, mediante decreto de catorce de marzo de dos mil diecinueve se reformaron los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Federal en materia de extinción de dominio, la cual determinó que sería el Congreso de la Unión el encargado de expedir la legislación única sobre extinción de dominio. En el artículo tercero transitorio de dicha reforma constitucional se señaló, específicamente, que la legislación respectiva en el ámbito local seguiría en vigor hasta tanto el Congreso Federal expidiera la legislación única. Toda vez que el Poder Legislativo expidió la Ley Nacional

⁴ En atención a lo expuesto en el apartado VIII.10., se reconoce la validez del artículo 20, párrafos tercero, quinto (salvo por cierta porción normativa) y sexto, fracciones I y II (salvo por cierta porción normativa), de la Constitución Local y la invalidez del artículo 20, párrafos quinto, en la porción normativa que dice: "[p]ara efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo", sexto, fracción II, en la porción normativa que dice: "hechos de corrupción," e inciso e), y último párrafo, de la Constitución Local.

⁵ Resuelta por la Primera Sala en sesión de 21 de noviembre de 2019. Por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y de los Ministros Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente. En contra del voto emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁶ Resuelta por la Primera Sala en sesión de 6 de febrero de 2020. Por mayoría de cuatro votos de las Ministras y Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



de Extinción de Dominio, la cual fue publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil diecinueve, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, la legislación local quedó sin efectos a partir de esta entrada en vigor.

24. Ahora bien, el artículo segundo transitorio⁷ de ese decreto señala que, a partir de su entrada en vigor, esto es el diez de agosto de dos mil diecinueve, se abrogarían tanto la Ley Federal de Extinción de Dominio, como las leyes en la materia de las entidades federativas, y todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongán a lo dispuesto en el decreto. En este sentido, bajo mi punto de vista, es claro que **el artículo impugnado de la Constitución Local fue abrogado desde el diez de agosto de dos mil diecinueve, de acuerdo con el régimen transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

25. Lo anterior, no es obstáculo para que las normas impugnadas puedan ser utilizadas para concluir y ejecutar los asuntos iniciados durante su vigencia, pues cabe precisar que en las controversias constitucionales no hay efectos retroactivos, salvo en materia penal. En el caso, las normas impugnadas se refieren al procedimiento de extinción de dominio, el cual, de conformidad con el artículo 22, párrafo tercero, de la Constitución,⁸ es de naturaleza civil y autónomo de la materia penal. Si bien el procedimiento de extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un proceso diverso e independiente que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de esta materia.

26. Finalmente, no comparto lo señalado en el párrafo 378 de la sentencia, en el sentido de que los efectos jurídicos de la decisión son hacia futuro, y que el parámetro

⁷ "Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se aboga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

"Tercero. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente Decreto."

⁸ "Artículo 22. La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal ..."



de regularidad constitucional que debe regir en la presente resolución debe ser el artículo 22 de la Constitución Federal previo a su reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve. Ello, porque sería contrario al criterio contenido en la tesis P./J. 12/2002, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER."⁹

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 169/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo II, mayo de 2022, página 1585, con número de registro digital: 30588.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 273/2020.

En sesión celebrada el diez de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente citado al rubro, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados mediante el Decreto 042, publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

Si bien yo estuve de acuerdo con la mayoría de las consideraciones de la sentencia, a continuación, respetuosamente me permito exponer las razones por las que voté a favor de reconocer la validez de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero (*Tema 3. Ausencia de suplentes de representantes ante los consejos distritales y municipales*), así como los argumentos por los que no estuve de acuerdo con la mayoría en cuanto a reconocer la validez del artículo 279, párrafo primero (*Tema 4. Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas*).

⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 12/2002, Tomo XV, febrero de 2002, página 418, registro digital: 187883.



1. Ausencia de suplentes de representantes ante los consejos distritales y municipales (*Tema 3*)

En la sentencia se **reconoció la validez** de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo¹ en los que se regula la integración de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto Electoral Local.

En este apartado, el Tribunal Pleno consideró que contrario a lo manifestado por el partido político accionante, las normas impugnadas no son inconstitucionales por omitir contemplar la posibilidad para que los partidos políticos designen representantes suplentes –en forma adicional a sus representantes propietarios– en los consejos municipales y distritales del Instituto Electoral Local, pues el legislador estatal cuenta con libertad de configuración para regular la forma de integración de los órganos de las autoridades administrativas electorales.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto a **reconocer la validez** de las normas impugnadas, **pero a partir de una interpretación sistemática y funcional** a fin de entender que en la integración de los órganos desconcentrados del Instituto Estatal Electoral –consejos municipales y distritales–, los partidos políticos pueden nombrar a una persona representante propietaria y su suplente, quienes tendrán voz, pero no voto.

Coincido con la sentencia en que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer, pero parto de premisas distintas a las de la mayoría, consistentes en

¹ "Artículo 170. ...

"Los Consejeros Distritales Electorales se integrarán paritariamente por una presidencia y cuatro consejerías electorales con voz y voto; concurrirán además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso, las vocalías, la persona titular de la Secretaría de Organización y de Capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva."

"Artículo 171. ...

"Los Consejos Municipales se integrarán paritariamente por una presidencia del consejo y cuatro consejeros electorales, con voz y voto; concurrirán, además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, un representante del candidato independiente registrado en esa demarcación, en su caso las y los vocales, persona titular de la Secretaría de Organización, y de capacitación de la Junta Municipal Ejecutiva."



que para mí, los partidos políticos tienen derecho a contar con representantes ante los Consejos del Instituto Electoral Local (tanto en el Consejo General como en los diversos Consejos Distritales y Municipales) y, para hacer operativo ese derecho y mantener una congruencia con el sistema previsto a nivel local, es necesario realizar una interpretación armónica del ordenamiento a fin de entender que los partidos pueden nombrar representantes propietarios y suplentes ante todos los Consejos Distritales y Municipales –y no únicamente ante el Consejo General respecto del cual sí hay permisión expresa de nombrar suplentes en el artículo 132 de la Ley Electoral Local–.²

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas,³ estuve de acuerdo en afirmar que conforme al artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, de la Constitución General, *"se advierte con claridad el derecho que asiste a los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos de las autoridades administrativas electorales, el cual no puede verse restringido ante supuestos no contemplados en la propia Constitución Federal"*.

Considero que las entidades federativas se encuentran obligadas a reiterar las bases de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en la integración de los Consejos Generales de los Institutos Electorales Locales, pero cuentan con libertad de configuración legislativa para regular los requisitos y estructura de sus órganos directivos y desconcentrados como los Consejos Distritales y Municipales.

En este sentido, el legislador local tiene amplias facultades para diseñar la integración de los órganos desconcentrados del organismo público local electoral. Sin embargo, a partir de una interpretación sistemática y funcional del ordenamiento local considero que **los partidos políticos pueden designar propietarios y suplentes para los Consejos Distritales y Municipales**.

² **Artículo 132.** Cada partido político con registro, contará ante el Consejo General del Instituto Estatal con una persona representante propietaria y hasta dos suplentes."

³ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, resuelta por el Pleno el 2 de octubre de 2014, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto a declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que establecía la pérdida del derecho de los partidos políticos a contar con representantes ante los órganos electorales en donde no hubieran postulado candidaturas. Los Ministros Franco González Salas y Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.



Esto porque de acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos⁴ –de aplicación en todo el país, tanto para partidos políticos nacionales como locales–, los institutos políticos tienen derecho a participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como a participar en las elecciones y a nombrar representantes ante los órganos de los organismos públicos locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable.

De esta forma, si bien la legislación local no dispone expresamente que los representantes de los partidos y candidaturas independientes pueden nombrar representantes suplentes, lo cierto es que para dar funcionalidad al sistema local, **es necesario interpretar que sí pueden nombrar suplentes.**

Lo anterior, porque el diseño de las sesiones de los Consejos Distritales y Municipales –conforme al artículo 174 de la Ley Electoral Local–⁵ **exige un quorum**

⁴ "Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

"b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

"c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;

"...

"j) Nombrar representantes ante los órganos del instituto o de los organismos públicos locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable; ..."

⁵ "Artículo 174. Los Consejos Distritales y Municipales Electorales se instalarán dentro de los treinta días siguientes de la fecha de inicio del proceso electoral. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Para poder iniciar a sesionar válidamente deberán estar presentes la mayoría de los consejeros de los Consejos Distritales y Municipales, con derecho a voz y voto, entre los que deberá estar el consejero presidente y la mayoría de los representantes de los partidos políticos, los de la coalición, candidaturas comunes o candidatos independientes, en su caso.

"Cuando no se reúna el quórum establecido en el párrafo anterior, la sesión se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes de los partidos políticos, de coalición, candidaturas comunes o candidatos independientes que asistan, debiendo estar presente el consejero presidente.

"En caso de que no asistiere el consejero presidente, dentro de las veinticuatro horas siguientes se realizará la sesión con los consejeros y representantes de los partidos políticos, de coalición, candidaturas comunes o candidatos independientes que asistan, debiendo otro consejero del Consejo General sustituir para esa única sesión al consejero presidente."



mínimo para sesionar una vez al mes, en el que es **necesario contar con la mayoría de los consejeros y la mayoría de los representantes** de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes. Y en caso de no tenerse ese *quorum*, la sesión se llevará a cabo dentro de las 24 horas siguientes con los consejeros o representantes que asistan.

Por tanto, dado que en el modelo previsto en Quintana Roo, los representantes de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes e independientes juegan un papel preponderante en la vigilancia de los procesos electivos y en el funcionamiento de los órganos desconcentrados –no pudiendo sesionar en una primera convocatoria sin la presencia de la mayoría de los representantes–, **considero necesario interpretar en forma sistemática y funcional, que los partidos políticos, candidaturas independientes, candidaturas comunes y coaliciones, tienen derecho a nombrar representantes propietarios y suplentes ante los consejos distritales y municipales.**

Por tanto, comparto el reconocimiento de validez de las normas impugnadas, pero por razones distintas a las de la sentencia.

2. Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas (Tema 4)

En la sentencia se determinó **reconocer la validez** del artículo 279, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,⁶ al estimar que esta norma es constitucional y razonable al exigir que la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular deba ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente en el instituto político o coalición.

Como lo manifesté en la sesión de Pleno –y reiterando la postura que adopté en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, en la que se discutió un caso similar–,⁷ **no estoy de acuerdo** con la posición mayoritaria, pues considero que

⁶ **Artículo 279.** La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por **la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político**, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas: ..."

⁷ Acción de inconstitucionalidad 132/2020, resuelta el 21 de septiembre de 2020, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas,



el artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa "*la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior de dicho instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político*" vulnera los principios de autodeterminación y autogobierno de los partidos políticos.

Desde mi perspectiva, esta porción normativa implica una intromisión indebida en la vida interna de los partidos políticos, pues lo que hace el legislador local es señalar cuál de los órganos intrapartidistas es el que debe comparecer ante el Instituto Electoral Local para postular candidaturas (a través de la solicitud firmada a cargo de la persona titular de la presidencia del partido).

En este sentido, considero que la decisión de encargar a un determinado órgano intrapartidista la función de aprobar candidaturas forma parte de la vida interna de los partidos, de manera que los institutos políticos puedan decidir centralizar ese tipo de determinaciones en un órgano estatal o, bien, hacerlo a través de sus órganos a nivel municipal; asimismo, el legislador local soslayó que los partidos, en uso de su libertad de autoorganización, pueden decidir cuál es el sistema de toma de decisiones y de representación que más les convenga, pudiendo ser a través de presidencias, asambleas o cuerpos colegiados.

Por tanto, en la sesión plenaria voté por declarar la invalidez de la porción normativa señalada, de manera que, al expulsar esta porción, la norma puede leerse en el sentido de que **los partidos políticos tienen derecho a solicitar el registro a través de sus órganos intrapartidistas, conforme a sus estatutos y demás normas fundacionales.**

Por las razones anteriores es que estuve de acuerdo en reconocer la validez de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local (Tema 3), y en contra de la posición mayoritaria y por la invalidez del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa "*la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior de dicho instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político*" (Tema 4).

Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, a favor de reconocer la validez de distintas normas que prevén la obligación de los partidos de contar con la anuencia de sus dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes. Las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, así como los Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del criterio mayoritario.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 273/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 765, con número de registro digital: 29931.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de julio de 2021.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **diecisiete de abril de dos mil veintitres**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: a) **desestimar** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 10, párrafo primero, 215, 267 y 363 del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis; b) **reconocer la validez** de los artículos 2, 73, 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 103, 105, 123, 128, fracción VIII, en su porción normativa "*y a particulares*", 129, párrafo segundo, fracciones VI, VII, XI, en su porción normativa "*a las personas físicas o morales*", y XII, 136, fracciones VI y VII, 145, fracción II, inciso b), 146, 151, párrafo primero, 153, fracción XI, 171, párrafo tercero, 212, en su porción normativa "*persona o*", 247, fracción III, 248, 262, 264, 283, 286, 352, 357, 364 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis; así como de los artículos 38, 49 Bis, fracción XII, en su porción normativa "*y solicitar a las personas físicas o colectivas*", y 83, fracciones XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del Código de Justicia Militar, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis; c) **declarar la invalidez** de los artículos 162, párrafo tercero, en su porción normativa "*o en los siguientes casos*", así como de sus fracciones I a IV, 238, 245, en su porción normativa "*decretará o*", 247, fracción V, 263, 278, 282, 291, 295, 296, 299 y 361 del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el



dieciséis de mayo de dos mil dieciséis; así como de los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar, reformado y adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos retroactivos al diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión; y d) declarar la invalidez de los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos del primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, en la inteligencia de que dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en la materia.

Precisado lo anterior, si bien compartí diversas consideraciones de la sentencia, lo cierto es que me separo de lo siguiente:

- I. En el considerando SEXTO.—**c) 1. Análisis de los artículos 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracción III, 248, 264, 352 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del diverso 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar.**¹

¹ **Del Código Militar de Procedimientos Penales:**

"**Artículo 129.** Obligaciones del Policía Ministerial Militar

"El Policía ministerial militar actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

"Para los efectos del presente Código, el Policía ministerial militar tendrá las siguientes obligaciones:

" ...

"VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;

" ...

"XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

"a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables.

"b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen.

"c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria.

"d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica; ..."

"**Artículo 136.** Medidas de protección

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un



Si bien comparto la sentencia en cuanto determina que los **artículos 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracción III, 248, 264, 352 y 367 del**

riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

"...

"VI. Protección policial o militar de la víctima u ofendido;

"VII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales o militares, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo; ..."

"Artículo 247. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control

"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:

"...

"III. La inspección de personas;

"...

"V. La inspección de vehículos;

"..."

"Artículo 248. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control

"Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

"I. La exhumación de cadáveres.

"II. Las órdenes de cateo.

"III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia.

"IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma.

"V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada.

"VI. Las demás que señalen las leyes aplicables."

"Artículo 264. Inspección de personas

"En la investigación de los delitos, la Policía ministerial militar podrá realizar la inspección sobre un militar y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización del Juez de control. Antes de cualquier inspección, la Policía ministerial militar deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad."

"Artículo 352. Disciplina en la audiencia

"El juzgador que preside la audiencia de juicio velará por que se respete la disciplina en la audiencia cuidando que se mantenga el orden, para lo cual solicitará al Tribunal Militar de Juicio Oral o a los asistentes, el respeto y las consideraciones debidas, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan, para lo cual podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas:

"I. Apercebimiento;

"II. Multa de veinte a cinco mil salarios mínimos;

"III. Expulsión de la sala de audiencia;

"IV. Arresto hasta por treinta y seis horas, o

"V. Desalojo público de la sala de audiencia.



Código Militar de Procedimientos Penales, así como del diverso 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar, no se consideran violatorios del artículo 13 de la Constitución General, en relación con los límites al fuero de guerra, **no comparto todas sus consideraciones.**

En principio, destaco que la sentencia analiza la fracción XII de artículo 129 del Código Militar de Procedimientos Penales, que establece:

"Artículo 129. Obligaciones del Policía Ministerial Militar

"El Policía ministerial militar actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

"Si el infractor fuere el Ministerio Público, el acusado, su Defensor, la víctima u ofendido, y fuere necesario expulsarlos de la sala de audiencia, se aplicarán las reglas conducentes para el caso de su ausencia.

"Para los efectos del presente artículo, tanto la escolta como el personal militar que proporcione seguridad a la sala de audiencia acatarán de inmediato las órdenes que emita el Presidente del Tribunal Militar de Juicio Oral.

"En caso de que a pesar de las medidas adoptadas no se pudiera restablecer la orden, quien preside la audiencia la suspenderá hasta tanto se encuentren reunidas las condiciones que permitan continuar con su curso normal.

"El Tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por 36 horas ante la contumacia de las obligaciones procesales de quienes intervienen en un proceso penal que atenten contra el principio de continuidad, derivado de sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma."

"Artículo 367. Medidas de protección

"En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

Código de Justicia Militar.

"Artículo 83. Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

" ...

"XIV. Solicitar al Órgano jurisdiccional militar la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma; ...

"XIX. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado, sin riesgo para ellos;

" ...

"XXIII. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas u ofendidos de los delitos competencia de la Jurisdicción Militar, testigos, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente; ..."



"Para los efectos del presente Código, el Policía ministerial militar tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

"a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables.

"b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen.

"c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria.

"d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;

"..."

Sin embargo, **de la revisión de la demanda no se advierte que se haya reclamado destacadamente ni se infiere del texto su impugnación**, por lo que, considero que **no debió tenerse como impugnada la referida fracción.**

Asimismo, considero que el reconocimiento de validez debió realizarse con una interpretación sistemática del artículo 1 del propio Código Militar de Procedimientos Penales, que a la letra dice:

"Artículo 1 Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, **por los delitos contra la disciplina militar en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.**

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero



los **tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Destacando que el precepto transcrito en su segundo párrafo especifica que "**los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.**"

Interpretación que debió realizarse en concordancia con los preceptos impugnados.

Para ello, es importante definir si respecto de las normas impugnadas al pertenecer a la materia penal, es procedente realizar una interpretación conforme, pues debe recordarse que existe la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 33/2009, de rubro y texto siguientes:

"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso."



Dicha jurisprudencia establece que el empleo de las prácticas interpretativas es inadmisibles **en materia penal**, en atención a las particularidades del principio de legalidad, pues además es obligación del legislador estructurar de manera clara los elementos del **tipo penal**, así como establecer con claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Sin embargo, del texto de la tesis se hace evidente que se refiere a la inadmisión de prácticas interpretativas únicamente en relación con los **tipos penales y en materia de imposición de penas aplicables**, es decir, a la normatividad sustantiva, **excluyendo de dicho criterio a los códigos procesales (normatividad adjetiva)**.

En efecto, conforme a lo que se precisa en la tesis de jurisprudencia no es posible realizar ejercicios de interpretación de los tipos penales ni de las penas, en virtud de las vertientes del principio de legalidad como lo son, la reserva de ley y el principio de tipicidad o taxatividad, además de la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna.

Sin embargo, en materia adjetiva sí es aceptable la interpretación conforme, como se puede corroborar de una revisión a la jurisprudencia emitida por la Primera Sala, pues se advierte que hay ocasiones en las que en asuntos de materia penal se aplican prácticas interpretativas, empero, la interpretación es realizada en relación con normas procesales. Para lo cual, me permito señalar algunos rubros de criterios identificados:

"VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE DERECHO A INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS INTERMEDIAS Y DEFINITIVAS EN EL PROCESO PENAL, AUN CUANDO LA LEY NO LO LEGITIME PARA ELLO (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 353 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO)."²

"INCOMPETENCIA LEGAL POR DECLINATORIA. NO PUEDE DECRETARLA LA JUEZA O EL JUEZ DE CONTROL DE MANERA PREVIA A RESOLVER SOBRE LA VINCULACIÓN A PROCESO CUANDO LA PERSONA IMPUTADA HA COMPARECIDO A LA AUDIENCIA INICIAL MEDIANTE CITATORIO (INTERPRETACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y EL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."³

² 1a./J. 79/2015 (10a.)

³ 1a./J. 28/2022 (11a.)



"EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR PARTICULARES. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 428 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."⁴

"MODIFICACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL HECHO DELICTIVO MATERIA DE LA IMPUTACIÓN. LA FACULTAD DEL JUEZ DE CONTROL AL DICTAR AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, EN SU VERTIENTE DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES (INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 316 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."⁵

Finalmente, señalo de manera destacada la jurisprudencia 1a./J. 38/98 que en su momento analizó un precepto del Código de Justicia Militar en relación con una **pena**, de rubro y texto siguientes:

"INFRACCIÓN DE DEBERES MILITARES CORRESPONDIENTES A CADA MILITAR SEGÚN SU COMISIÓN O EMPLEO. PARA LA CONFIGURACIÓN DE ESTE ILÍCITO MILITAR SE REQUIERE QUE EL HECHO U OMISIÓN REPROCHADOS, NO CONSTITUYA UN DELITO PREVISTO ESPECIALMENTE EN EL PROPIO CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, AUNQUE SÍ PUEDA ENCONTRARSE ESTABLECIDO EN LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 382 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR). En materia criminal rige el principio de exacta aplicación de la ley, lo que significa que al analizar las disposiciones de este tipo, no es posible aplicar como métodos interpretativos para decretar una pena, la simple analogía o la mayoría de razón, de tal manera que si el artículo **382 del Código de Justicia Militar**, únicamente señala como obstáculo para la configuración del ilícito denominado 'infracción a los deberes militares según su comisión o empleo', el que la acción u omisión que se reprocha, no se encuentre prevista como un tipo especial en la propia legislación castrense, lo que se deduce de la frase 'en este código'; entonces, eso excluye la posibilidad de una interpretación extensiva que amplíe la afirmación a los códigos que resultan supletorios en la materia, pues tal cosa implicaría que un miembro de las fuerzas armadas que hubiese cometido un delito del fuero común o federal, no pudiera ser sancionado por este ilícito, a pesar de que por las circunstancias que concurrieron en los hechos, la calidad de militar en servicio o la naturaleza del ilícito, hubiesen provocado una

⁴ 1a./J. 45/2020 (10a.)

⁵ 1a./J. 30/2020 (10a.)



infracción a la disciplina castrense por incumplimiento de los deberes militares que le correspondían según su comisión."

De todo lo anterior, se puede corroborar que, en efecto, como ya fue señalado, la interpretación conforme en materia penal no puede utilizarse, pero sólo en relación con aspectos sustantivos como lo son los **tipos penales y las penas**, en tanto que en materia procedimental sí es posible la aplicación de métodos interpretativos.

Una vez precisado lo anterior, **comparto la sentencia**, pues en efecto, con relación a lo previsto en el **artículo 129, fracción VII**, del Código Militar de Procedimientos Penales, hace referencia a los principios (legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución) conforme a los cuales debe actuar la Policía Ministerial Militar; la obligación de informar al Ministerio Público los resultados del ejercicio de sus facultades para practicar inspecciones y otros actos de investigación; así como de solicitar por conducto de esa entidad las autorizaciones cuando sean necesarias, sin que sea en dicho precepto en donde se establezcan las facultades de la autoridad policial respecto de civiles.

Igualmente, en el artículo **136** del citado Código, en sus **fracciones VI y VII**, se establecen las medidas de protección que puede ordenar el Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, fundada y motivadamente, cuando estime que **el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido**, las cuales son la protección policial o militar de éstos y el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales o militares al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo; de lo que no se advierte que con el simple hecho de solicitar y, en su caso, aplicar alguna de estas medidas se actúe fuera de la justicia militar o abarque personas que no pertenezcan al Ejército.

En este mismo sentido, el artículo **83, fracción XIV**, del Código de Justicia Militar, si bien prevé como una de las facultades del Ministerio Público Militar la de "*solicitar al Órgano jurisdiccional militar la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma*", lo cierto es que, en ningún momento se establece alguna restricción de derechos respecto de civiles; asimismo, en las **fracciones XIX y XXIII** del propio precepto se determinan las facultades del órgano ministerial militar, de brindar las medidas de seguridad necesarias a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente; de ahí que, también deba reconocerse su constitu-



cionalidad, pues no establecen atribuciones en favor de las autoridades militares para actuar respecto de civiles.

De igual forma, en los **artículos 247, fracción III, y 264** del Código Militar de Procedimientos Penales, se señala que la facultad de investigación **puede ejercerse en forma exclusiva respecto de militares y sus posesiones**, lo cual es acorde con lo dispuesto en el diverso 13 de la Constitución Federal.

Asimismo, por cuanto hace al **artículo 248** del ordenamiento en mención, se advierte que se trata simplemente de un enlistado de los actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control, sin que éste especifique o regule cada uno de estos actos, ni mucho menos se establezca si pueden o no efectuarse respecto de civiles o sólo en perjuicio de militares.

Luego, en relación con el **artículo 352** del Código Militar de Procedimientos Penales, que dispone las medidas (multa, expulsión de la sala de audiencia, arresto o desalojo público de dicha sala) con las que cuenta el juzgador que preside la audiencia de juicio para hacer respetar la disciplina y el orden en ésta, **coincido con la determinación del Tribunal Pleno en que debe ser interpretado en el sentido de que dichas medidas sólo pueden ser impuestas a militares, máxime que, como se señaló, el reconocimiento de su validez debe realizarse con base en una interpretación sistemática del artículo 1, párrafo segundo, del propio Código Militar de Procedimientos Penales, referente a que "los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército"**.

Por lo que, no coincido en que dicho precepto se interprete considerando **la exposición de motivos** del "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales*", ya que como señalé, la interpretación debe realizarse, pero de manera sistemática con lo que se establece en el artículo 1 del Código Militar de Procedimientos Penales al que pertenece la norma impugnada. De ahí que, el precepto al referirse al infractor, es decir, al destinatario de las medidas de apremio, acota esa figura a "*Ministerio Público, el acusado, su defensor, la víctima u ofendido*", lo cual corrobora su interpretación en el sentido de que dichas medidas únicamente pueden ser impuestas a las partes en el juicio ordinario castrense y, en consecuencia, sólo a quienes tienen el carácter de militares.

Finalmente, el **artículo 367** del Código Militar de Procedimientos Penales prevé que los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para



efectos probatorios, **podrán pedir a la autoridad correspondiente, en caso de ser necesario, que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos**, en los términos de la legislación aplicable; lo cual, lejos de establecer alguna obligación o carga en relación con civiles por parte de autoridades militares, el Juez de Control militar podrá decretar las medidas de protección respecto de militares y, de ser necesario se requerirá de la colaboración de las instituciones oficiales civiles competentes, atendiendo al procedimiento aplicable correspondiente.

II. Por otra parte, en el considerando SEXTO.—c) 3. Análisis del artículo 247, fracción V, en relación con el diverso 263, así como los artículos 291, 295 y 296, todos del Código Militar de Procedimientos Penales.⁶

⁶ **Artículo 247.** Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control

"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:

"...

"III. La inspección de personas;

"...

"V. La inspección de vehículos;

"..."

Artículo 263. Inspección

"La inspección es un acto de investigación sobre el estado que guardan lugares, objetos, instrumentos o productos del delito.

"Será materia de la inspección todo aquello que pueda ser directamente apreciado por los sentidos. Si se considera necesario, la Policía se hará asistir de peritos.

"Al practicarse una inspección podrá entrevistarse a quienes se encuentren presentes en el lugar de la inspección que puedan proporcionar algún dato útil para el esclarecimiento de los hechos. Toda inspección deberá constar en un registro."

Artículo 291. Conocimiento de delito diverso

"Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de un delito diverso de aquellos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación."

Artículo 295. Conclusión de la intervención

"Al concluir la intervención, la Policía ministerial militar o el perito, de manera inmediata, informará al Ministerio Público sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. A su vez, con la misma prontitud el Ministerio Público que haya solicitado la intervención o su prórroga lo informará al Juez de control.

"Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar."

Artículo 296. Destrucción de los registros

"El Órgano jurisdiccional militar ordenará la destrucción de aquellos registros de intervención de comunicaciones privadas que no se relacionen con los delitos investigados o con otros delitos que



En este apartado, el Tribunal Pleno determinó **declarar la invalidez del artículo 247, fracción V, en relación con el diverso 263, así como los artículos 291, 295 y 296, todos del Código Militar de Procedimientos Penales**, al resultar violatorios del principio de seguridad jurídica, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

Con relación a los artículos 247, fracción V, y 263 del referido código adjetivo penal militar, en atención a que su imprecisión genera que la facultad de inspección de vehículos pueda ser interpretado en el sentido de que puede efectuarse en perjuicio de civiles, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, lo cual sería contrario al artículo 16 constitucional.

Por cuanto hace a los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales, se determinó que **contienen un vicio de inconstitucionalidad al formar parte de un sistema que permite un amplio margen de apreciación**, toda vez que no es posible discernir el alcance de la facultad de intervención de comunicaciones privadas, es decir, **la norma no establece si la intervención sólo puede efectuarse respecto de militares o si también abarca comunicaciones privadas de civiles**, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, lo cual sería contrario al artículo 16 constitucional, por lo que la valoración del límite de esta facultad queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa, con lo cual se transgrede lo dispuesto en el artículo 14, en concatenación con el diverso 16, párrafo 13, constitucionales, en consecuencia se declaró invalidez.

En este apartado, **únicamente voté a favor de la propuesta de invalidez respecto del artículo 247, fracción V, en relación con el diverso 263 del Código Militar de Procedimientos Penales**, por violación al principio de seguridad jurídica, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En efecto, respecto al artículo 247, fracción V, del Código Militar de Procedimientos Penales, que establece como otra de las actuaciones en la investigación **que no requieren autorización previa del Juez de Control**, la inspección de

hayan ameritado la apertura de una investigación diversa, salvo que la defensa solicite que sean preservados por considerarlos útiles para su labor.

"Asimismo, ordenará la destrucción de los registros de intervenciones no autorizadas o cuando éstos rebasen los términos de la autorización judicial respectiva.

"Los registros serán destruidos cuando se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado. Cuando el Ministerio Público decida archivar temporalmente la investigación, los registros podrán ser conservados hasta que el delito prescriba."



vehículos, podría interpretar la norma en el sentido de que no requiere autorización previa del Juez de Control la inspección vehicular únicamente respecto de vehículos propiedad o en posesión de militares, pues si bien no se advierte, a diferencia de la ejercida respecto de personas, que en el código se especifique que la inspección de vehículos sólo puede llevarse a cabo respecto de los que son propiedad o están en posesión de militares; lo cierto es que, de una interpretación conforme y sistemática con el artículo 1 del Código Militar de Procedimientos Penales, que precisa que **los Tribunales Militares** en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Sin embargo, comparto la determinación del Tribunal Pleno, pues en realidad la norma genera un amplio margen a las policías ministeriales y a los Ministerios Públicos, ambos militares, en su aplicación pudiendo abarcar a vehículos que no sean propiedad ni estén en posesión de militares.

Lo anterior, en virtud de que las facultades de las autoridades deben ser totalmente claras en las actuaciones de naturaleza penal que pueden fincar responsabilidad en la comisión de delitos a cualquier persona, incluso los militares; máxime que el artículo 1 del Código Militar de Procedimientos Penales, se refiere a **los Tribunales Militares** y no a la policía o Ministerio Público Militares; por lo que comparto la inconstitucionalidad del artículo 247, fracción V, del Código en cita, ya que **no puede entenderse con plena claridad que se tratan de facultades exclusivamente de militares, por ello compartí su inconstitucionalidad.**

Por su parte, en el artículo 263 del referido código impugnado, se señala que la inspección, en general, es un acto de investigación sobre el estado que guardan lugares, objetos, instrumentos o productos del delito, y se establece que puede ser materia de la inspección todo aquello que pueda ser directamente apreciado por los sentidos.

Ahora bien, del análisis de ambos preceptos se advierte que no existe claridad en relación con cuál es el alcance de esta facultad de investigación, toda vez que la inspección de vehículos no se encuentra regulada en forma específica, en tanto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 263 del ordenamiento en cita, la inspección, en general, puede llevarse a cabo respecto de "todo lo que pueda ser directamente apreciado por los sentidos", lo cual genera confusión respecto de si la inspección de vehículos abarca a cualquiera y, en su caso, se puede efectuar sin perjuicio de quién sea el propietario o poseedor, aun cuando se trate de un civil.



Por otra parte, **voté en contra de la invalidez de los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales**, pues la sentencia **no analiza a cabalidad sus supuestos**, sino que se limita a afirmar que forman parte de un sistema que permite discernir el alcance de la facultad de intervención de comunicaciones privadas respecto de civiles, es decir, que las normas no establecen si la intervención sólo puede efectuarse respecto de militares o si también abarca comunicaciones privadas de civiles, por lo que, la valoración del límite de esta facultad queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa; **lo que no comparto, debido a que las normas no establecen lo que la sentencia sugiere**, como se puede advertir de su texto:

"**Artículo 291.** Conocimiento de delito diverso

"Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de un delito diverso de aquellos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación."

"**Artículo 295.** Conclusión de la intervención

"Al concluir la intervención, la Policía ministerial militar o el perito, de manera inmediata, informará al Ministerio Público sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. **A su vez, con la misma prontitud el Ministerio Público que haya solicitado la intervención o su prórroga lo informará al Juez de control.**

"Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar."

"**Artículo 296.** Destrucción de los registros

"El Órgano jurisdiccional militar ordenará la destrucción de aquellos registros de intervención de comunicaciones privadas que no se relacionen con los delitos investigados o con otros delitos que hayan ameritado la apertura de una investigación diversa, salvo que la defensa solicite que sean preservados por considerarlos útiles para su labor.

"Asimismo, ordenará la destrucción de los registros de intervenciones no autorizadas o cuando éstos rebasen los términos de la autorización judicial respectiva.



"Los registros serán destruidos cuando se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado. Cuando el Ministerio Público decida archivar temporalmente la investigación, los registros podrán ser conservados hasta que el delito prescriba."

De lo que se advierte, que las normas **no establecen que la intervención de comunicaciones respecto de civiles las pueda ordenar un Juez Militar**, por el contrario dan lineamientos generales para tal intervención, previéndose en todo caso la solicitud a un Juez de Control y que las intervenciones sin autorización carecerán de todo valor probatorio, por lo que considero que en todo caso **debía realizarse una interpretación conforme**, para entender que cuando se trate de la intervención de comunicaciones de civiles, **deberá solicitarse la autorización al Juez de Control civil**.

III. En el considerando SEXTO.—**d). Análisis del artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los artículos 81 bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar.**⁷ El Tribunal Pleno declaró

⁷ **Código Militar de Procedimientos Penales:**

"**Artículo 299.** Localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense

"Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentre relacionada con los hechos que se investigan; el Fiscal General de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de control competente, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.

"En la solicitud se expresarán los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

"La petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que se haya recibido.

"Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutive de la orden deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

"En caso de que el Juez de control niegue la orden de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar la decisión. En este caso la apelación debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas a partir de que se interponga.



la invalidez de los referidos preceptos que regulan la facultad en favor del Ministerio Público Militar, para solicitar la localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense.

Lo anterior al considerar que permiten un amplio margen de apreciación en el ejercicio de la facultad de geolocalización, al grado de que no es posible establecer si esta atribución sólo puede efectuarse respecto de militares involucrados en una investigación del fuero militar o si también abarca a civiles, **sin control previo respecto de esta medida por parte de una autoridad judicial civil**, por lo que la valoración del límite de esta facultad queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción

"Excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de personal militar o se encuentre en riesgo el objeto del delito, el Fiscal General de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, **formulará directamente la solicitud** de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el **Ministerio Público deberá hacerlo del conocimiento del Juez de control competente** dentro del plazo de seis horas a efecto de que ratifique, modifique o revoque la subsistencia de la medida.

"Asimismo, el Fiscal General de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad podrá requerir a los sujetos obligados que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la conservación inmediata de datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática, hasta por un tiempo máximo de noventa días, lo cual deberá realizarse de forma inmediata. La solicitud y entrega de los datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática se llevará a cabo de conformidad por lo previsto en este artículo."

Código de Justicia Militar:

"**Artículo 81 Bis.** Son facultades del Fiscal General, las cuales en su ausencia delega al Fiscal General Adjunto, al Fiscal Militar Auxiliar y al Fiscal Militar de Investigación del Delito y Control de Procesos, las siguientes:

"...

"**VII. Solicitar previa autorización judicial** a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados exclusivamente con los hechos que se investigan a personal militar en el ámbito de su competencia y en términos del Código Militar de Procedimientos Penales; ..."

"**Artículo 83.** Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

"...

"XIII. Solicitar al Fiscal General o Fiscal General Adjunto, que requiera a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, exclusivamente en el ámbito de competencia de la justicia militar; ..."



normativa, con lo cual se transgrede lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En este apartado **voté por la invalidez únicamente respecto de los párrafos séptimo y octavo del artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del artículo 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar; y en contra de la invalidez del artículo 81 bis, fracción VII, del Código de Justicia Militar, pues considero que es válido.**

Esto debido a que la sentencia inadvierte que el artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, establece que cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentre relacionada con los hechos que se investigan, el fiscal General de Justicia Militar o el servidor público en quien se delegue la facultad, puede solicitar **al Juez de Control competente**, por cualquier medio, requerir a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesarias a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación. De manera que, **debe entenderse que en caso de que tal información se refiera a civiles, las autoridades militares deberán solicitar al Juez de Control civil** que requiera la información correspondiente, esto pues el precepto es claro al señalar que se deberá realizar la solicitud **al Juez de Control competente**, de manera que no resulta válido entender tal disposición en el sentido de que se solicitará siempre al Juez de Control Militar.

Lo mismo sucede con el artículo 81 Bis, fracción VII, del Código de Justicia Militar que prevé como facultad del fiscal general y fiscalías militares, **solicitar previa autorización judicial** a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados exclusivamente con los hechos que se investigan a personal militar. Autorización judicial que, de igual forma, debe entenderse en el sentido de que va dirigida a la autoridad judicial **competente**, de manera que, tratándose de información de civiles deberá solicitarse a un Juez de Control civil.

No obstante, respecto de **los párrafos séptimo y octavo** del artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del artículo 83, fracción XIII,



del Código de Justicia Militar, **sí considero que resultan inconstitucionales** al vulnerar lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Lo anterior, en virtud de que prevén que **las Fiscalías Militares podrán solicitar directamente** a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar. Sin que en estos preceptos **se especifique ni la materia ni sobre quién o quiénes puede llevarse a cabo dichas facultades, lo cual puede tener como consecuencia el uso arbitrario por parte de la autoridad ministerial, al poder realizarla, no sólo respecto de personal militar sujeto a una investigación, sino sobre personas ajenas al fuero castrense.**

Por ello, dado que se prevén facultades directas a las Fiscalías Militares de hacer las solicitudes correspondientes, es que considero que lo procedente era **declarar la invalidez únicamente de los párrafos séptimo y octavo** del artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del artículo 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar.

IV. Finalmente en el considerando SEXTO.—e). Análisis del artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar.⁸ El Tribunal Pleno determinó reconocer su validez.

En este apartado es pertinente aclarar que **voté por la validez** del artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar, al considerar que del análisis a dicha porción normativa se advierte que sólo se relaciona una de las funciones a cargo del Ministerio Público, consistente en decretar el aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y substancias relacionadas con el mismo, levantando un inventario de éstos y cerciorándose de que el procedimiento de la cadena de custodia se haya establecido, sin que de su redacción se advierta o establezca una autorización para ejercer esa función específica en relación con civiles,

⁸ " **Artículo 83.** Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

" ...

" **XLV.** Decretar el aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y substancias relacionadas con el mismo levantando un inventario de éstos y cerciorándose que el procedimiento de la cadena de custodia se haya establecido; ..."



máxime que lo dispuesto en este precepto únicamente se trata de la relación de las funciones del Ministerio Público, en tanto que las características específicas de cada una de éstas se encuentra desarrollada en el Código Militar de Procedimientos Penales.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 28/2022 (11a.), 1a./J. 79/2015 (10a.), 1a./J. 45/2020 (10a.), 1a./J. 30/2020 (10a.) y 1a./J. 38/98 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas y 2 de octubre de 2020 a las 10:12 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo II, mayo de 2022, página 3421; Décima Época, Libros 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 244, 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 864 y 79, Tomo I, octubre de 2020, página 204; y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 70, con números de registro digital: 2024703, 2010682, 2022355, 2022168 y 195907, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 46/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo I, noviembre de 2023, página 579, con número de registro digital: 31904.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS
VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43
DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II
DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión pública celebrada el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 123/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugna el Decreto No. 299, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, concretamente los artículos 29, fracción LVIII, 65 fracción XX, y se le adiciona la fracción XXI, la denominación del Capítulo IV, del Título Quinto, 102 fracciones VI y VIII, 103; 105 y se deroga el diverso 104, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

Presento este voto particular, pues en el apartado VI, relativo al estudio del fondo del asunto, contrariamente a la mayoría, me pronuncie en contra de los argumentos de fondo que contiene ese apartado, en cuanto a la conceptualización de los derechos que están en juego y en relación con el principio de regresividad.

Así, me pronuncié por la invalidez del decreto impugnado sólo por el argumento de falta de consulta previa, en virtud de que considero que en este caso sí era necesario realizar una consulta.

A continuación, abordo el criterio de la mayoría, así como las razones de mi disenso.

Criterio de la mayoría

Se puso a consideración del Pleno la necesidad de formular la consulta previa a los miembros de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Al respecto, la



mayoría de los Ministros y Ministras presentes en la sesión, consideraron que en el presente caso, no era necesario la realización de la consulta previa.

Asimismo, la mayoría determinó reconocer la validez del decreto impugnado, al considerar que los planeamientos de la actora resultaban infundados, ya que al no tratarse de materia electoral, no hay un derecho político-electoral de por medio y, que además, las Legislaturas tienen libertad de configuración para determinar cómo se eligen a los delegados y a los subdelegados.

ii. Razones del disenso

Como expresé durante la sesión en la que se discutió este asunto, estoy en contra del reconocimiento de validez del decreto impugnado, al resultar inconstitucional por ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

La consulta previa como derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, así como afroamericanas

En diversas ocasiones he sostenido que en términos de los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 6, numeral 1, inciso a), del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."



adelante OIT),² en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,³ los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a ser consultados, previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa **susceptible de afectarles directamente**.

Este derecho les asiste en los mismos términos a las comunidades afromexicanas, debido a que el artículo 2o., apartado C, de la Constitución General reconoce a esas comunidades como parte de la composición pluricultural de México y les otorga los mismos derechos que a las comunidades indígenas.⁴

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, se erige como un **derecho instrumental o de participación**, que les permite incidir en la toma de decisiones susceptibles de afectar sus derechos e intereses de forma directa. Ello, no sólo a fin de salvaguardar los derechos que de manera especial les asisten, sino como una manifestación de su derecho a la autodeterminación.

En efecto, tal como sostuve en algunos votos concurrentes (por ejemplo, en la controversia constitucional 32/2012 o en la acción de inconstitucionalidad 31/2014), el que los órganos del Estado puedan decidir sobre temas o políticas

² **Convenio Número 169 de la OIT**

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**"

³ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"**Artículo 18.** Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"**Artículo 19.** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión atenta contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Así, concebí a la consulta como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.⁵

En esa medida, consideré que el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas,⁶ por lo que –reitero– el derecho a la consulta previa se concibe como un derecho instrumental o de participación, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

Por último, también expresé que el alcance del derecho a la consulta previa tratándose de medidas constitucionales o legislativas requieren mecanismos consultivos y representativos apropiados que **estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance.**⁷

Consecuentemente, la falta de consulta previa trae como efecto un vicio en el proceso de creación de la medida legislativa, derivado de su falta de participación, la cual no puede ser soslayada en función de argumentos que se enfoquen en *el resultado o el producto final* del procedimiento administrativo o legislativo.

Por otro lado, en otras ocasiones también he mencionado que la expresión "afectarles directamente", que se usa en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT,

⁵ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados (véase el Informe A/HRC/21/47, párr. 50).

⁶ Ello lo llevé a cabo conforme al Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

⁷ Lo anterior lo hice siguiendo lo expresado en el citado Informe A/HRC/12/34, párr. 45.



debe entenderse en un sentido amplio. Es decir, a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, debe consultárseles ante la adopción de una medida *susceptible de afectar sus derechos e intereses de forma directa*. No únicamente cuando la autoridad administrativa, legislativa o judicial determina *ex post* que la medida les perjudica.

A quien corresponde valorar si una medida es perjudicial o benéfica es a los pueblos y comunidades indígenas, no a las autoridades emisoras o a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su derecho de participación no deviene innecesario cuando un tercero concluye que la medida es en su beneficio o perjuicio, pues de eso no se trata la autodeterminación.

En ese sentido, lo relevante es que la medida administrativa o legislativa trascienda a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas. La trascendencia de la medida podrá ser en sentido positivo o negativo, pero es precisamente este aspecto sobre lo que deberán pronunciarse dichos pueblos y comunidades en la consulta que se les realice.

Así, desde mi punto de vista, el respeto al derecho fundamental de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, no está en función del resultado último del procedimiento legislativo o administrativo. La consulta previa es una exigencia que requiere respetarse en todos los casos en los que se pretenda implementar alguna medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles directamente, por lo que el incumplimiento a ese derecho fundamental siempre será de análisis previo y estudio preferente al producto legislativo o administrativo en sí mismo.

b. La participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas

El artículo 23⁸ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos tienen derecho participar en la dirección de los asuntos

⁸ **Convención Americana de Derechos Humanos**

"Artículo 23. Derechos Políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; y,

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.



públicos, a votar y a ser elegidos en elecciones, y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de cada Estado.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Asimismo, que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular, como por nombramiento o designación.⁹ Por otra parte, ha señalado que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan, con el propósito de intervenir en la designación de quienes van a gobernar o se encargarán de hacerlo.¹⁰

Los artículos 3,¹¹ 4¹² y 5¹³ de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, pueden determinar libremente su condición política y perseguir en las mismas condiciones su desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. Finalmente, prevén su derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar

² La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

⁹ Caso Yatama Vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párrafo 200.

¹⁰ Ídem, párrafo 196.

¹¹ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 3.

"Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

¹² **"Artículo 4.**

"Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas."

¹³ **"Artículo 5.**

"Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."



plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Por su parte, el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución General¹⁴ dispone que los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, tienen derecho a la libre determinación y autonomía. Así, reconoce su derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; garantiza el derecho de las mujeres y los hombres indígenas a votar y ser votados en condiciones de igualdad y **consagra el derecho a elegir, en los Municipios con esa población, a representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad.**

Conforme a lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, tienen derecho a participar en la toma de decisiones de asuntos públicos, como puede ser la actividad política de su localidad. **En específico, no cabe duda de que tienen derecho a nombrar representantes ante los Ayuntamientos en Municipios con población indígena o afromexicana.**

Por ello, la determinación de qué personas integran los cabildos de los Ayuntamientos y la forma que pueden participar en la toma de decisiones, incide en el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, así como en los alcances de su derecho a nombrar representantes ante dichos órganos.

¹⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. ...

"VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas."



Así, desde mi punto de vista, aun cuando existan medidas legislativas o administrativas que no estén dirigidas directamente a normar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, lo cierto es que pueden impactar en el pleno ejercicio de sus derechos, como son los de participación y representación política.

Consecuentemente, al establecerse medidas legislativas o administrativas relacionadas con el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, es indudable que éstos deben ser consultados previamente.

c. Inconstitucionalidad del Decreto 299, mediante el cual se reformaron los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracción XX y se adicionó la fracción XXI, la denominación del Capítulo IV del Título Quinto; 102, fracciones VI y VIII, 103, 105; y se derogó el artículo 104 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco

Resulta importante tener en cuenta que los artículos cuya validez se analiza, eliminaron al procedimiento de elección mediante sufragio libre y directo de los delegados y subdelegados municipales que antes regulaba la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, para sustituirlo por un sistema de designación directa a cargo del Ayuntamiento.

La mayoría consideró que del contenido de la reforma no se desprende actividad legislativa que pudiere afectar directa ni indirectamente los derechos o intereses de las comunidades y pueblos indígenas, puesto que el artículo 32 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, establece que los Municipios que tengan una población indígena considerable, sus Ayuntamientos respectivos deberán contar con una dirección o departamento de asuntos indígenas y que, por ende, los delegados y subdelegados son representantes auxiliares de los Ayuntamientos, y no representantes de las comunidades indígenas.

A mi parecer, esta apreciación es inexacta, pues el hecho de que exista un departamento de asuntos indígenas que vele por sus derechos, desde el aspecto administrativo, no excluye el que los miembros de los pueblos y comunidades indígenas pudieran participar en la elección de los delegados o subdelegados municipales, pues finalmente, ambas figuras son una concreción del mandato establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución General, que establece el derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.



De hecho, previo a la reforma, el artículo 103 –que establecía la elección mediante sufragio libre y secreto de los delegados y subdelegados– regulaba en su fracción V que en la celebración de las elecciones, sólo podrán votar los ciudadanos que presenten su credencial para votar con fotografía, en la que se acredite que su domicilio pertenece a la localidad donde se va a llevar a cabo la elección; en su caso, deberán respetarse los usos y costumbres de la comunidad.

Como se advierte, el procedimiento de elección preveía específicamente el respeto a los usos y costumbres de la comunidad, cuestión que, sin duda, se refiere a los pueblos y comunidades indígenas e incluso a las afromexicanas, que representan en conjunto el 8.03 % de la población del Estado de Tabasco.

De lo anterior, se desprende que la legislación contemplaba la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y le daba deferencia a sus usos y costumbres.

En ese sentido, considero que las disposiciones derogadas, al otorgar la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la elección directa de los delegados y subdelegados impactaban en los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas así como en su libre determinación, por lo que para la sustitución del procedimiento de elección por uno de designación directa debió haberse efectuado una consulta previa pues se están eliminando derechos reconocidos a aquéllos, en términos de los artículos 2o. de la Constitución General¹⁵ y 6 del Convenio 169 de

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. ..."



la OIT,¹⁶ en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁷

Así, conforme a lo que he sostenido reiteradamente sobre este tema, la consulta sobre medidas legislativas que afectan a las comunidades indígenas y afroamericanas debe ser: i) de carácter previo; ii) fomentar un verdadero diálogo; iii) de buena fe en un procedimiento que genere confianza entre las partes; iv) adecuada, a través de las instituciones representativas indígenas; y, v) sistemática y transparente.

Por las razones expuestas, considero que ante la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debió declararse la invalidez de las disposiciones impugnadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 123/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 805, con número de registro digital: 31607.

¹⁶ Convenio 169 de la OIT

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.** ..."

¹⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 15 de diciembre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

