

El presente proyecto se publica con fundamento en el artículo 73 de la Ley de Amparo. Al respecto, 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.

## **AMPARO EN REVISIÓN 25/2021**

**QUEJOSAS, QUEJOSOS Y  
RECURRENTES: \*\*\*\*\* Y OTROS**

**ASUNTO RELACIONADO: AMPARO  
EN REVISIÓN 27/2021.**

VISTOBUENO  
MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

**COLABORADOR: CAMILO WEICHSEL ZAPATA**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al, emite la siguiente:

### **S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el Amparo en Revisión 25/2021, promovido en contra de la sentencia dictada el once de octubre de dos mil diecinueve por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán en los autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar si el Congreso del Estado de Yucatán incurrió en una violación conjunta a los derechos humanos de participación política en los asuntos públicos, la libertad de expresión y a recibir información. Esto, con motivo de haber votado por cédula (es decir, de forma secreta) el desechamiento de un Dictamen de reforma a la Constitución Estatal que pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como una unión entre una mujer y un hombre a fin de dar paso a reconocer a la familia como una institución social integrada por dos o más personas unidas o emparentadas entre sí sin importar su sexo.

#### **I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO**

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

- 1. Propuesta de reforma a la Constitución de Yucatán en materia de matrimonio igualitario.** El quince de marzo de dos mil dieciocho, el entonces Gobernador del Estado de Yucatán presentó una iniciativa para modificar la Constitución Local a efecto de permitir el matrimonio y el concubinato entre personas del mismo sexo. En concreto, la iniciativa proponía derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Estatal,<sup>1</sup> con lo que dicho ordenamiento dejaría de regular las instituciones del matrimonio y el concubinato (a las que define como uniones “de un hombre y una mujer”). Esto abriría la puerta a que en la legislación secundaria se permitiera el matrimonio y el concubinato igualitarios.<sup>2</sup>
- 2. Primer dictamen de la iniciativa.** Dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso Local, la cual estudió el asunto y avaló la propuesta de reforma tal como la formuló el Gobernador; consecuentemente, sometió a la consideración del Pleno del Congreso el Dictamen con Proyecto de Decreto para derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución local.<sup>3</sup>
- 3.** El Pleno discutió este dictamen en la sesión ordinaria del diez de abril de dos mil diecinueve. Después de la lectura del proyecto de Decreto y de que el asunto se considerara suficientemente discutido, el Presidente de la Mesa

---

<sup>1</sup> **Constitución del Estado de Yucatán**

**Artículo 94.** [...]

El matrimonio es una institución por medio del cual se establece la unión jurídica de un hombre y una mujer, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada. El Estado reconoce que es de vital interés para la sociedad que en la unión de hombre y mujer para la procreación, se establezcan límites en cuanto a la edad y salud física y psíquica.

El concubinato es la unión de un hombre y una mujer, quienes libres de matrimonio, viven como esposos y pueden generar una familia, en los términos que fije la ley.

<sup>2</sup> En la iniciativa se especificó que su propósito era el siguiente: “Esta iniciativa de ley homologa ciertos criterios de interpretación establecidos a nivel federal mediante los cuales se reconocen los derechos de las personas sin discriminación alguna de acuerdo con lo establecido en el mandato constitucional y en los tratados internacionales pactados por el Estado mexicano.

Para lo anterior, se propone la derogación de los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, a fin de eliminar las restricciones actuales al matrimonio en términos de los tratados internacionales, la jurisprudencia internacional y nacional y nuestra propia normativa en la materia y dejar a la legislación secundaria la regulación del matrimonio y del concubinato.”

<sup>3</sup> La única disposición del proyecto de Decreto de reforma a la Constitución Local establecía lo siguiente:

“Artículo único. Se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

Artículo 94.-...

Se deroga

Se deroga

...”

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Directiva indicó que lo sometería a votación por medio de cédula; es decir, de manera secreta y sin que se diera a conocer el sentido del voto de cada diputada y diputado. Fundamentó esta decisión en los artículos 34, fracción V, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán<sup>4</sup> y 104, 110 y 111 del Reglamento de dicha Ley.<sup>5</sup>

4. La Diputada Silvia América López Escoffié no estuvo de acuerdo y solicitó que se sometiera a votación el tipo de votación con el que se decidiría sobre el dictamen; es decir, pidió que fuera el Pleno del Congreso el que decidiera si el dictamen se votaría por cédula (lo que implica la confidencialidad del voto) o en votación nominal (en donde el sentido del voto es público). Asimismo, la Diputada María de los Milagros Romero Bastarrachea pidió al Presidente de la Mesa Directiva que reconsiderara su determinación y se pronunció a favor del voto abierto. En sentido contrario, la Diputada Rosa Adriana Díaz Lizama se posicionó a favor del voto por cédula.<sup>6</sup>
5. En respuesta a estos planteamientos, el Presidente de la Mesa Directiva ratificó su decisión de someter el asunto a votación por medio de cédulas. Como justificación, argumentó que el tema del que trata el asunto “ha despertado gran interés en la sociedad yucateca”; de modo que la votación por cédula es necesaria para garantizar que las y los legisladores emitan su voto “sin ningún tipo de presión social y con toda libertad”.<sup>7</sup> Esta vez invocó

---

<sup>4</sup> **Artículo 34.-** Son facultades y obligaciones del Presidente de la Mesa Directiva:

[...]

V. Dirigir los debates y las votaciones conforme lo establecido en el reglamento respectivo;

<sup>5</sup> **Artículo 104.-** El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por Cédulas.

**Artículo 110.-** Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la Presidencia. Concluida la votación, el Secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el Vicepresidente y el otro Secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación.

**Artículo 111.-** Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la Secretaría de la Mesa Directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación.

<sup>6</sup> Congreso del Estado de Yucatán, Diario de los Debates, Acta 15/1er.A/2do.P.Ord./ 2019/LXII, correspondiente a la sesión ordinaria de diez de abril de dos mil diecinueve, pp. 12-14.

<sup>7</sup> Ídem. El pronunciamiento completo del Presidente de la Mesa Directiva es del tenor siguiente: “Gracias por sus comentarios. Diputada Silvia, en relación a sus comentarios, me permito recordarle que esta Presidencia tiene la obligación constitucional y legal de velar por el orden y el respeto a la investidura de todos y cada uno de los Legisladores que integran el Pleno del Congreso. Lo anterior en términos del Artículo 33, 34 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, las cuales me facultan tanto para garantizar la inviolabilidad de este recinto, así como la libertad de quienes lo conforman al momento de ejercer sus funciones legislativas, privilegiando el equilibrio entre las fuerzas políticas por encima de cualquier interés particular o de grupo. Asimismo, sirve de sustento lo establecido en el Artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

los artículos 33 y 34 de la Ley de Gobierno del Congreso local,<sup>8</sup> así como el 19 de la Constitución de Yucatán,<sup>9</sup> los cuales hablan de la inviolabilidad parlamentaria y del recinto legislativo.

6. Una vez que se llevó a cabo la votación por cédulas, el dictamen se desechó con 15 votos en contra y 9 a favor. Así, acorde con el artículo 91 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo local, primer párrafo,<sup>10</sup> el asunto regresó a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación para que modificara el dictamen en los términos que estimara conveniente y ampliara su exposición de motivos y consideraciones.

7. **Segundo Dictamen de la Iniciativa.** En cumplimiento del citado artículo del Reglamento, el once de julio de dos mil diecinueve, la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación modificó su Dictamen sobre la referida iniciativa, avalando nuevamente la propuesta de reforma, consistente en derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Estatal que definen el matrimonio y el concubinato como uniones “de un hombre y una mujer”.

---

ordena a esta Presidencia proveer las condiciones institucionales necesarias y suficientes para que cada Diputado pueda expresar de manera libre y por ende externar su voluntad a través del desempeño de sus funciones, sin que pueda ser reconvenido por ellas. Con ello se garantiza la inviolabilidad de la manifestación de sus ideas y en este caso en particular, su voto. En tal sentido, la decisión de esta Presidencia, se toma con apoyo y sustento de la Ley, con la finalidad de que al tratarse de un tema que ha despertado gran interés en la sociedad yucateca, los integrantes de este Congreso puedan, sin ningún tipo de presión social y con toda libertad, ejercer sus funciones constitucionales para externar su opinión a través de la votación por cédula, contemplada en el Artículo 104 del Reglamento, para decidir sobre la aprobación o no del Dictamen que se pone a consideración esta mañana. Bajo tales premisas, les reitero que como Presidente de la Mesa Directiva, tengo el deber y la obligación de velar por cada uno de ustedes, para que cada uno goce de las más amplias libertades parlamentarias al ejercer su voto en los asuntos que se pongan a nuestra consideración. Por tal razón, es la disposición de esta forma de voto”.

<sup>8</sup> **Artículo 33.-** El Presidente de la Mesa Directiva, lo es del Congreso, ostenta la representación del Poder Legislativo y expresa su unidad; garantizará el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo.

El Presidente de la Mesa Directiva al dirigir las sesiones velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores, de las Fracciones y Representaciones Legislativas, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones del Congreso; asimismo, hará prevalecer el interés general del Congreso por encima de los intereses particulares o de grupo. [...]

**Artículo 34.-** Son facultades y obligaciones del Presidente de la Mesa Directiva:

I.- Velar por el respeto a las garantías concedidas a los diputados en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado; [...]

<sup>9</sup> **Artículo 19.-** Los Diputados son inviolables por la manifestación de ideas y expresión de opiniones, en el desempeño de su encargo; y no podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente del Congreso en los términos de las leyes garantizará la inviolabilidad del recinto donde los diputados se reúnan a sesionar. [...]

<sup>10</sup> **Artículo 91.-** Rechazado un dictamen en lo general o en lo particular, en virtud de no alcanzar la cantidad de votos requeridos o cuando sea aprobada una solicitud suspensiva de la discusión, se regresará a la Comisión o comisiones que emitieron el dictamen para que lo modifique en los términos que crea conveniente; pero en este caso, deberá ampliar su exposición de motivos y consideraciones, para la mejor ilustración del Pleno. [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

8. La discusión en el Pleno del Congreso se dio el quince de julio de dos mil diecinueve. En esta sesión, antes de que el Presidente de la Mesa Directiva se pronunciara sobre el tipo de votación que se llevaría a cabo, la Diputada Silvia América López Escoffié invitó a la legislatura a que se emitiera el voto de manera abierta. No obstante, el Presidente de la Mesa Directiva volvió a someter a votación el dictamen por medio de cédula.<sup>11</sup>
9. Al respecto, la Diputada María de los Milagros Romero Bastarrachea argumentó que el Presidente de la Mesa Directiva no tiene facultades para ordenar ese tipo de votación, por lo que dicha acción representa una violación al Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo local. Además, solicitó que se consultara al Pleno sobre el tipo de votación con el que debía decidirse la aprobación o desechamiento del dictamen.<sup>12</sup>
10. El Presidente de la Mesa Directiva respondió que el método de votación por cédulas atendía al contexto de amenazas y confrontaciones que había comenzado a partir de la presentación de la iniciativa de reforma. En este sentido, sostuvo que su finalidad era proteger la integridad de las y los integrantes del Congreso, así como su “inviolabilidad y libertad” a la hora de ejercer su labor legislativa.<sup>13</sup> Como fundamento citó los mismos preceptos que en la sesión del diez de abril; esto es, los artículos 19 de la Constitución

---

<sup>11</sup> Congreso del Estado de Yucatán, Diario de los Debates, Acta 10/1er.A/3er.P.Ord./ 2019/LXII, correspondiente a la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil diecinueve, pp. 13-14.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pp. 14-16.

<sup>13</sup> *Ídem.* El pronunciamiento completo del Presidente de la Mesa Directiva es del tenor siguiente: “Con todo el debido respeto Diputada, no se está violentando ningún Reglamento. Atento a las expresiones vertidas, me permito fundar y motivar la decisión de esta Presidencia, usted como todos y cada una de las Diputadas y Diputados, hemos sido precisamente testigo y sobre todo, en el ejercicio de sus funciones, sobre en esta iniciativa desde abril pasado, hubo amenazas y hubo confrontaciones y en ese caso, creo que es muy importante el pensar en el respeto, en la integridad de cada uno de las Diputadas y Diputados, como también en ese sentido, lo más importante no podemos nosotros y yo en lo particular como Presidente del Congreso, el poder arriesgar la integridad de algún Diputado o Diputada, por lo tanto, con fundamento como usted bien dice el Artículo 19, y desde luego que es de la constitución 33 y 34 que leyó, habla de la integridad de los Diputados y precisamente los numerales que me facultan a esta Mesa Directiva para garantizar la inviolabilidad y libertad de quienes integran este Poder al momento de ejercer sus funciones legislativas, asimismo, esa determinación permite el equilibrio entre las fuerzas políticas por encima de cualquier interés particular o de grupo, es decir, protege la voluntad y el discernimiento de cada uno de los Legisladores presentes al momento de externar su voluntad de decisión, respecto al tema que se aborda. En ese sentido, le reitero mi obligación constitucional y legal para velar por la integridad de cada uno de ustedes al momento de ejercer sus facultades dentro de este Recinto. Por lo que llevar a cabo, la votación a través del voto por cédula garantiza que las y los Diputados externen su opinión y decisión en total libertad sin que haya elementos externos que vicien su voluntad. Tal modalidad de votación, se encuentra referida en el Artículo 104 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, Diputada”.



## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

- El extralimitarse de sus facultades al imponer una votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y
  - El impedir que las personas quejasas pudieran conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados por parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.
13. Las y los quejosos manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán, así como integrantes de la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas trans y más (en adelante, “comunidad LGBTI+”) o familiares de personas de dicha comunidad. En cuanto a los preceptos que estiman violados, señalaron los artículos 1, 6, 14 y 35, facción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la “Constitución Federal”), así como los artículos 1.1, 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la “CADH”).
14. **Trámite del juicio de amparo indirecto.** El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán conoció del asunto, lo admitió a trámite el siete de agosto de dos mil diecinueve y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*. Seguidos los trámites de ley, el once de octubre de dos mil diecinueve, el Secretario en Funciones de Juzgador Federal del mencionado Juzgado dictó sentencia en la que **sobreseyó** el juicio al considerar que las y los quejosos no habían acreditado su interés legítimo.
15. **Recurso de revisión y solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Las y los quejosos interpusieron recurso de revisión en contra de la resolución anterior, el cual fue turnado al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito. La presidencia de dicho

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Tribunal admitió el recurso el día veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve y le asignó el número \*\*\*\*\*.

16. En la sesión del dos de julio de dos mil veinte, dicho Tribunal solicitó a esta Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para conocer del presente amparo. Esto en atención a que este amparo en revisión guarda íntima relación con el diverso \*\*\*\*\* del índice del mismo Tribunal Colegiado, cuya atracción por esta Corte fue solicitada por el Ministro Presidente de esta Primera Sala.
17. **Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 263/2020.** El veintitrés de julio de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió y registró la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción con el número 263/2020. En sesión virtual del día siete de octubre de dos mil veinte, esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión \*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimocuarto Circuito.<sup>16</sup>
18. **Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte.** El veintidós de febrero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte determinó que ésta se avocaría al conocimiento del recurso de revisión interpuesto, lo registró con el número de expediente 25/2021 y lo radicó en esta Primera Sala. Asimismo, turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.
19. **Asunto relacionado.** Finalmente, cabe resaltar que los mismos actos reclamados fueron impugnados por otras personas, tramitándose un amparo indirecto en el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán. El asunto se registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y por sentencia de treinta de septiembre de dos mil diecinueve se resolvió sobreseer el juicio. En contra de este fallo se interpuso un recurso de revisión, el cual fue atraído por esta

---

<sup>16</sup> Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 263/2020, sentencia de 7 de octubre de 2020, fallada por mayoría de tres votos de la Ministra y Ministros Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente), en contra de los emitidos por la Ministra y Ministro Norma Lucía Piña Hernández y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Suprema Corte por virtud de la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 85/2020. El Presidente de Suprema Corte registró ese asunto como Amparo en Revisión 27/2021, turnándosele al Ministro González Alcántara Carrancá para la elaboración del proyecto de resolución.

20. **Resolución conjunta.** En ese sentido, esta Primera Sala aclara que **resuelve en la misma sesión el citado Amparo en Revisión 27/2021 junto con el que ahora nos ocupa**, a fin de atender de manera integral el problema planteado y los temas de importancia y trascendencia descritos en ambas solicitudes de atracción.

### II. COMPETENCIA

21. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; 85 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario, y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juzgado de Distrito, respecto del cual esta Primera Sala ejerció su facultad de atracción.

### III. OPORTUNIDAD

22. El recurso de revisión hecho valer por los quejosos fue interpuesto en tiempo y forma de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada les fue notificada el catorce de octubre de dos mil diecinueve; por lo que en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, dicha notificación surtió sus efectos al día siguiente.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

23. Así, el plazo de diez días para la interposición del recurso corrió del dieciséis al veintinueve de octubre de dos mil diecinueve.<sup>17</sup> En estas condiciones, dado que el recurso de revisión de los quejosos fue presentado el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Mérida, Yucatán,<sup>18</sup> es evidente que cumple con este requisito procesal.

### IV. LEGITIMACIÓN

24. El recurso de revisión fue interpuesto por el quejoso \*\*\*\*\*, a quien se le reconoció su calidad de representante común de las y los quejosos que promovieron el juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán y cuya personalidad se encuentra reconocida en autos. En estos términos, se tiene por satisfecho el presupuesto procesal de legitimación.

### V. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

25. Antes de estudiar el recurso de revisión hecho valer por las y los recurrentes, es necesario tener presentes: (a) los argumentos planteados en la demanda de amparo; (b) las consideraciones del Juzgado de Distrito para sobreseerlo, y (c) los agravios con los que se combate la sentencia recurrida. En los siguientes párrafos resumiremos cada uno de estos puntos.

26. **Demanda de amparo.** Las y los quejosos comienzan manifestando que son residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad LGBTI+(o familiares de personas que pertenecen a esta comunidad). En este contexto, plantean que tienen *interés legítimo* para promover el juicio de amparo y, en cuanto al fondo, que el Congreso de Yucatán violó sus derechos a la libertad de expresión e información, así como a la participación política, al llevar a

---

<sup>17</sup> Para el cálculo de este término se descontaron los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre por ser inhábiles de conformidad con lo establecido por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>18</sup> Esto tal como se advierte del sello de la Oficina de Correspondencia Común estampado en la primera foja del recurso de revisión.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

cabo la votación del quince de julio de dos mil diecinueve por medio de cédulas. A continuación sintetizamos estos argumentos:

- a) Para demostrar su interés legítimo, las y los quejosos parten de lo establecido por el Pleno de esta Suprema Corte en la Contradicción de Tesis 111/2013, en donde se apuntó que dicho interés debe ser “cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.” Acto seguido, argumentan por qué su pretensión cumple con cada una de estas características.
- b) En primer lugar, sostienen que su interés es *cualificado*, pues la finalidad de su demanda es proteger derechos que se encuentran reconocidos a nivel constitucional y convencional. En concreto, buscan garantizar su derecho a la libertad de expresión (en sus vertientes individual y colectiva) y a ser informados sobre las actividades de sus representantes para poder realizar un ejercicio de escrutinio público y participar en la toma de decisiones políticas.
- c) En segundo lugar, dicen que su interés es *actual y real*. Esto se debe a que la secrecía en el proceso de votación del Congreso local implica que las y los quejosos no pueden tener certeza jurídica y material de que los procesos legislativos de su Estado se llevan a cabo conforme a la legislación vigente. Dado que esta vulneración no se ha subsanado, la afectación en su esfera jurídica continúa.
- d) Finalmente, sostienen que su interés es *jurídicamente relevante*. Los actos reclamados les impiden fiscalizar y clarificar el desempeño de sus representantes, lo que afecta su derecho a la participación en los asuntos públicos así como su posibilidad de tomar una decisión informada de cara a las próximas elecciones. Sobre este punto, además, señalan que la reforma constitucional sobre la que se pronunció el Congreso los afecta directamente en su esfera jurídica, pues son parte de la comunidad LGBTI+ y el dictamen que se votó por cédulas proponía la aceptación del matrimonio y concubinato igualitarios.
- e) En cuanto al fondo del asunto, comienzan exponiendo porqué el Congreso Local no tiene facultades para votar una reforma constitucional por medio de cédulas. Si bien este es uno de los tipos de

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

votación previstos en el Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo local,<sup>19</sup> plantean que su utilización está restringida a la primera sesión del Congreso en la que se instala una nueva legislatura y únicamente para elegir a la primera Mesa Directiva; lo cual está previsto en el artículo 13, fracción III, de la Ley de Gobierno del Congreso Local.<sup>20</sup>

- f) En este sentido, reconocen que la votación por cédulas no está definida en las leyes del Estado, por lo que acuden al glosario de la Secretaría de Gobernación y destacan que en su diccionario de términos parlamentarios se dice que este tipo de votación es usado “principalmente para elegir a funcionarios integrantes de los órganos de gobierno.”<sup>21</sup>
- g) Esto es congruente con los artículos 110 y 111 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo local, los cuales norman el proceso de la votación por cédula y especifican que una vez que concluye la votación, se deben anotar los “*nombres de las personas*” que aparecen en las boletas y el “*número de votos que a cada [una] toca*”, para después hacer “el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas.”<sup>22</sup> Implícitamente, este lenguaje confirma que el Reglamento reserva la votación por cédula a la “elección de funcionarios e integrantes de los órganos de gobierno.”
- h) Esta interpretación se refuerza si se considera que la Ley de Gobierno del Poder Legislativo local obliga al Congreso a informar sobre los

---

<sup>19</sup> **Artículo 104.-** El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por Cédulas.

<sup>20</sup> **Artículo 13.-** Para el cumplimiento de los fines dispuestos en los artículos anteriores, la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, en la primera sesión de la Legislatura entrante, procederá conforme a lo siguiente: [...]

III. El Presidente de la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, exhortará a los diputados electos a que en votación secreta, elijan la primera Mesa Directiva, que fungirá durante el primer período ordinario del ejercicio constitucional;

<sup>21</sup> La definición completa que prevé el diccionario de términos parlamentarios de la Secretaría de Gobernación para la votación por cédula es la siguiente: “Es un tipo de votación que se lleva a cabo a través del llenado de una papeleta o cédula que se deposita dentro de una urna por parte de cada legislador y legisladora, principalmente para elegir a funcionarios o integrantes de los órganos de gobierno”.

<sup>22</sup> **Artículo 110.-** Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la Presidencia. Concluida la votación, el Secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el Vicepresidente y el otro Secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación.

**Artículo 111.-** Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la Secretaría de la Mesa Directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

asuntos resueltos por sus órganos con el fin de “contribuir a la formación de una opinión pública responsable,”<sup>23</sup> y el sentido del voto de cada diputada y diputado es un insumo clave para este objetivo. Además, esto es congruente con la dimensión política de la libertad de expresión, la cual incluye al escrutinio público en términos de la tesis 1ª. CDXIX/2014 (10ª.) de la Primera Sala de la Corte.

- i) A continuación, las y los quejosos exponen que la libertad de expresión incluye el derecho a recibir información y que, tratándose de información de interés público, ésta pertenece por principio a la sociedad, no al gobierno. A esto se le conoce como el *principio de máxima divulgación*, el cual rige para todas las actividades del Estado e implica que el acceso a la información pública es la *regla* y su restricción debe ser *estrictamente excepcional*. Solo así se garantiza que la opinión pública pueda realizar un escrutinio riguroso del actuar (o no actuar) del Estado y, en esa medida, ser su contrapeso.
- j) En esta línea, la libertad de expresión tiene una clara relación con los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la CADH,<sup>24</sup> en especial con el derecho a la participación política y el derecho al voto. El debate democrático exige la libre circulación de ideas y de información respecto al quehacer de los funcionarios públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y transparencia en sus actividades. A su vez, esto permite que la ciudadanía cuente con la información necesaria para generar una opinión y poder definir sus preferencias electorales.
- k) La actuación del Congreso de Yucatán, entonces, es un reflejo de una práctica antidemocrática. Al votar de forma secreta la iniciativa sobre matrimonio igualitario, impidió que las y los quejosos pudieran fiscalizar y calificar el desempeño de sus servidores y servidoras públicas, lo que

---

<sup>23</sup> **Artículo 78.-** El Poder Legislativo informará de los asuntos resueltos por sus órganos, con el fin de difundir entre habitantes del Estado sus alcances y beneficios para contribuir a la formación de una opinión pública responsable.

<sup>24</sup> **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 la voluntad de los electores, y [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

mermó gravemente su derecho a participar en los asuntos públicos a través de las y los representantes que eligen mediante el voto popular.

- l) Además, el tema específico sobre el que versaba el dictamen es de especial relevancia para la comunidad LGBTI+, pues se trata de la definición de sus derechos fundamentales. En este sentido, dicha comunidad tiene un interés especial en conocer la posición de las diputadas y diputados sobre el matrimonio igualitario. Esto, especifican las y los quejosos, no solo para formarse una opinión para las elecciones futuras, sino también para el escrutinio social presente de las autoridades en funciones.
- m) Destacan también que esta es la única ocasión en la que el Congreso local ha restringido la publicidad del voto de sus integrantes para una reforma de la Constitución local. Dicha excepcionalidad los lleva a encuadrar las violaciones que reclaman en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación, pues la decisión de adoptar un voto secreto atendió a que la medida legislativa que se proponía iba dirigida a la comunidad LGBTI+.
- n) Finalmente, las y los quejosos solicitan la protección de la justicia federal para el efecto de que el Congreso de Yucatán repita la votación realizada el quince de julio de dos mil diecinueve, pero ahora en voto abierto y público. Esto con la finalidad de que puedan conocer el sentido del voto de sus representantes.

27. **Sentencia de amparo.** En su sentencia, el Secretario en Funciones de Juzgador Federal del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán **sobreseyó el amparo** bajo el argumento de que las y los quejosos carecen de interés legítimo. Esto bajo las siguientes consideraciones:

- a) Primero, se fijó la *litis* y se reconoció la existencia de los actos de las autoridades reclamadas, consistente en la votación realizada por medio de cédulas el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el Dictamen para reformar la Constitución Local, así como la omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de sus integrantes en dicha sesión.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

- b) Pasado al aspecto de procedencia, el juzgador concluye que se actualiza la causal de improcedencia de falta de interés legítimo establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.
- c) Para justificar lo anterior, se comienza el fallo con un análisis del interés legítimo y se explica que para actualizarlo se requiere una afectación a la esfera jurídica, la cual puede ser directa o indirecta, pero debe atender a la situación particular del gobernado frente al orden jurídico. En particular, se dice que el interés legítimo debe ser cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, lo cual lo distingue de la generalidad de las personas en atención a su especial situación frente al ordenamiento jurídico; lo cual presupone la existencia de una norma general en que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; la transgresión a ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva, y la pertenencia del quejoso a esa colectividad.
- d) En apoyo se citan las tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** y **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**, así como la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**.
- e) Aplicando lo anterior al caso concreto, se señala que las y los quejosos no demostraron su interés legítimo para combatir la votación por medio de cédulas, así como la omisión de dar a conocer nominalmente el sentido de cada uno de los votos de los legisladores que integran el Congreso y las facultades del Presidente de la Mesa Directiva para establecer la metodología a realizar al momento de la votación

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

respectiva. No hay un factor especial que los distinga de la generalidad de las personas; ni siquiera bajo la lógica de haber señalado que se violaban sus derechos a recibir información y participar en el escrutinio pública, en atención a que pertenecen a la comunidad LGBTI+ y, por ello, los actos combativos les afectaban directamente ante su especial posición frente al orden jurídico como colectividad.

- f) Era imperativo que de manera indudable demostraran pertenecer a la colectividad afectada por el acto de autoridad; es decir, debían acreditar, a través del amplio margen concebido por la Ley de Amparo en su artículo 19, su pertenencia a la comunidad de la que se ostentan miembros y que, a su juicio, es afectada por los actos de autoridad.
- g) Las únicas pruebas que ofrecieron, mediante meras copias simples, fueron cuarenta y un copias de sus credenciales para votar, una copia de un pasaporte, una copia de una licencia para conducir y un par de grabaciones de video de la sesión del quince de julio en el Congreso local. Esto no es suficiente.
- h) A saber, para probarse el interés legítimo debe acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva, y c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Las documentales aportadas resultan insuficientes por sí mismas para acreditar el interés que ostentan los accionantes, pues no puede desprenderse fehacientemente y sin base en suposiciones, que los promoventes pertenezcan a la colectividad de la cual se ostentan miembros o, incluso, sean residentes del Estado.
- i) Si bien el valor probatorio de copias simples queda al prudente arbitrio del juzgador conforme al artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles (de aplicación supletoria), estas copias carecen por sí solas de valor probatorio pleno y solo generan presunción de la existencia de los documentos que reproducen, pero sin que sean bastantes cuando no se encuentran administradas con otros elementos probatorios distintos para justificar el hecho o derecho que se pretende demostrar. Esto de conformidad con la tesis aislada de la Primera Sala

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

de la Suprema Corte de rubro “**COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS**”.

28. **Agravios.** En su recurso de revisión, las y los quejosos plantearon que el Juzgador violó sus derecho de acceso a la justicia y el principio de no discriminación al imponerles cargas probatorias innecesarias e imposibles para acreditar su interés legítimo. Esto bajo las siguientes líneas argumentativas:

- a) En primer lugar, de manera general, se señaló que el Juez de Distrito violó con su sentencia el derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1. de ese tratado, así como las disposiciones legales reconocidas en los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo; 1, 14, 16 17 de la Constitución Federal, en relación con el sobreseimiento del amparo.
- b) En segundo lugar, como argumentos concretos en contra de la sentencia recurrida, las y los recurrentes explicaron que el Juez de Distrito sostuvo como idea central de su sobreseimiento que tenían que demostrar su orientación sexual o identidad de género para acreditar su interés legítimo. Para las y los quejosos, esta es una carga probatoria imposible y discriminatoria, pues la orientación sexual es una cuestión que solo depende de la autodeterminación de cada persona y esto no debe ser susceptible de comprobación.
- c) Para soportar este argumento, se cita la Opinión Consultiva 24/18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que definió a la orientación sexual como un “concepto amplio que crea espacio para la *auto-identificación*”. En el mismo sentido, transcriben parte de las consideraciones de esta Corte en el Amparo Directo 6/2008, en donde se dijo que “la sexualidad [...] forma parte de la esfera más íntima y personal de los seres humanos, siendo, por tanto, la *autodeterminación sexual*, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana [...]”.
- d) Las cuestiones que involucren categorías sospechosas por orientación sexual, identidad de género u otro tipo, deben verificarse con perspectiva de género. Por tanto, tratándose de una categoría

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

sospechosa conforme al artículo 1º constitucional, y que su mayor virtud es la autodeterminación de las personas, es por lo que la carga probatoria aplicada por el Juez resulta excesiva y contraria a derechos humanos. Negar la autodeterminación en materia de orientación sexual y exigir su prueba implicaría una práctica discriminatoria en comparación con las personas heterosexuales. Esto porque a estas últimas siempre se les ha asumido como tales y nunca se les requiere una prueba sobre su heterosexualidad.

- e) Por otro lado, dicen las y los recurrentes, si el juzgador federal pretendió sobreseer el amparo al considerar que la comunidad LGBTI+ debía acreditar su interés legítimo como si fuera una organización civil o una persona moral, esto resulta igualmente incorrecto. Esta comunidad no tiene un acta constitutiva o algún documento análogo que le permita probar quienes son sus miembros o su objeto social; en todo caso, el colectivo LGBTI+ está concebido bajo el derecho de reunión, no el de asociación, y sus miembros forman parte de él por un ejercicio de auto identificación.
- f) En esta medida, exigir una prueba de membresía al colectivo resulta un requisito imposible de cumplir. La autodeterminación es lo que define al colectivo LGBTI+. De tal forma, la exigencia de comprobar la existencia del colectivo o comprobar la orientación sexual de cada persona en el juicio de amparo es excesiva, discriminatoria y, por ende, violatoria de sus derechos humanos. Así, las quejas y quejosos repiten su argumentación sobre por qué su interés es cualificado, real, actual y jurídicamente relevante en los mismos términos que lo expusieron en su demanda de amparo.
- g) Por su parte, en cuanto al acreditamiento del interés y de su residencia en el Estado de Yucatán, plantean que el criterio citado por el juzgador es una tesis aislada no vinculante, además de que habla sobre documentos con los que se pretendía acreditar un interés jurídico, no legítimo. Adicionalmente, las copias de identificación oficial eran para acreditar su personalidad e interés legítimo, de lo que se puede presumir la existencia de las originales, no siendo necesario remitirlas al juzgado. Como práctica, ningún juez ha solicitado la ratificación de este tipo de documentación; sino por el contrario, siempre han dado por sentado las

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

copias de identificaciones para acreditar, con base en la suposición de la existencia de las originales, el interés legítimo. Consecuentemente, hacer una distinción en el presente caso resulta en una práctica discriminatoria con la mera finalidad de no atender el fondo del asunto.

### VI. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS Y FIJACIÓN DE LA LITIS

29. En la demanda de amparo, las y los quejosos señalaron diversos actos reclamados. En concreto, la forma en que precisaron estos actos fue la siguiente:

a) Del Congreso del Estado de Yucatán:

- La votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y
- La omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve.

b) De la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y su Presidente:

- El extralimitarse de sus facultades al imponer una votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y
- El impedir que las personas quejosas pudieran conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados por parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.

30. En la sentencia recurrida, al momento de precisar la litis constitucional de conformidad con el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>25</sup> el Juzgado de Distrito consideró que las y los quejosos en realidad habían impugnado: *“la votación realizada por medio de cédulas el quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como la omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de sus integrantes en dicha sesión”*.
31. En contra de esta sentencia, en sus **agravios**, las y los recurrentes sostuvieron en la primera parte de su escrito que la sentencia de amparo violaba su derecho de acceso a la justicia; en particular, se afirmó que la misma transgredía los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo.
32. Esta Primera Sala **coincide con este razonamiento general** de violación a la Ley de Amparo. El Juez de Distrito sobreseyó el juicio por falta de interés legítimo, pero al hacerlo fijó de manera incorrecta los actos impugnados en contravención a las reglas y principios que rigen el juicio de amparo.
33. Así, a nuestro parecer, tomando en cuenta lo recién transcrito sobre los actos reclamados en la demanda y, en atención a lo expuesto en el recurso de revisión, se llega a la conclusión que a partir de un examen integral en realidad lo efectivamente cuestionado<sup>26</sup> en la demanda de amparo de las aludidas autoridades responsables consiste en:

---

<sup>25</sup> **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; [...]

<sup>26</sup> En relación con lo “efectivamente reclamado”, véase la tesis de Jurisprudencia 1a./J. 2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 186, de rubro y texto: **“LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).”** Si en el auto admisorio de la demanda no se mencionan todas las acciones hechas valer por la parte actora en el escrito relativo, el hecho de no impugnarlo no implica el consentimiento de que sólo las acciones comprendidas en ese auto serán materia de la litis, pues estimar lo contrario significaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo cual es inadmisibles, porque la determinación de los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador, sino a las partes. En efecto, de acuerdo con los artículos 28 y 87, así como los diversos 478 y 479 de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Jalisco y Tlaxcala, respectivamente, el litigio u objeto del proceso se fija a partir de las pretensiones expresadas en los escritos de demanda y contestación y, en su caso, de reconvencción y contestación a ésta, así como

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

- a) En primer lugar, **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad” para la sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la **Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán** como a su **Presidente**; y
- b) En segundo lugar, como consecuencia de esa imposición, **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad”.

34. Estos actos reclamados se precisan sin que ello represente cambio alguno en los hechos expuestos en la demanda de amparo<sup>27</sup>; y cuya fijación encuentra su fundamento en la obligación que se tiene de reparar la incongruencia de las sentencias recurridas<sup>28</sup> de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo.<sup>29</sup> Reparación que, además, se torna necesaria en términos del artículo 74, fracción I, de la ley de la materia<sup>30</sup>, ya que conforme a la técnica que rige al dictado de las sentencias de amparo, previo al examen

---

en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas, **correspondiendo al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que, de esta manera, se cumpla con los principios de completitud de las sentencias, establecido por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de congruencia de las mismas, conforme a los cuales, se debe resolver sobre todo lo efectivamente planteado por las partes.** [Énfasis añadido]

<sup>27</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 51/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 68, julio de 2019, Tomo I, página 183, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. EL ÓRGANO JUDICIAL QUE CONOZCA DEL JUICIO PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE EN CADA ASUNTO SE ESTIME VIOLADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO.”**

<sup>28</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 383, de rubro: **“EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO.”**

<sup>29</sup> **Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

<sup>30</sup> **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; (...).

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

de la certeza de los actos reclamados y el posterior análisis de las causales de improcedencia y, en su caso del fondo del asunto, es indispensable su adecuada fijación; de lo contrario, se podría llegar a confirmar una sentencia incongruente<sup>31</sup>.

35. En consecuencia, por lo antes expresado, esta Primera Sala considera **fundado** el primer razonamiento de agravio de las y los recurrentes; por lo que procede **revocar** la sentencia recurrida, reasumiendo jurisdicción para analizar el asunto en su integridad.

### VII. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

36. Esta Suprema Corte debe analizar el cumplimiento de todos los presupuestos procesales del asunto. Así, para determinar si nos encontramos en condiciones de entrar al análisis de fondo del asunto, es necesario evaluar primigeniamente los aspectos de procedencia del juicio de amparo, al ser una cuestión de orden público.
37. En primer lugar, esta Primera Sala considera que se tiene **plena certeza de la existencia de los actos reclamados** identificados en párrafos previos. Al respecto, no se pasa por alto que en el informe justificado las autoridades negaron la existencia de dichos actos; sin embargo, de los propios razonamientos de ese informe, de las pruebas presentadas por las partes y de los hechos notorios que se pueden desprender de lo ocurrido en la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Yucatán del día quince de julio de dos mil diecinueve, se llega a la convicción que las aludidas autoridades del Congreso sí implementaron y se realizó una votación por cédula para desechar un Dictamen de reforma a la Constitución Local.
38. Partiendo de esta existencia de los actos reclamados, esta Primera Sala observa que las y los quejosos señalaron en su demanda de amparo que contaban con interés legítimo para cuestionarlos, que la demanda se había

---

<sup>31</sup> La facultad de esta Primera Sala para corregir las imprecisiones en la fijación de los actos reclamados encuentra fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo. Asimismo, esta es una cuestión que se encuentra definida desde la citada jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9a.).

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

presentado en tiempo y que se cumplía con el requisito de definitividad. Por su parte, en el **informe justificado**, signado por el Diputado Martín Enrique Castillo Ruz, como Presidente de la Comisión Permanente y Mesa Directiva, a su nombre y en representación de esa Mesa y del Congreso del Estado, **argumentó que el juicio era improcedente** en atención a las siguientes razones:

- a) **Primero.** Las y los quejosos no cuentan con interés para interponer la demanda de amparo; por lo que debe sobreseerse el juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal.
  - i. No se acredita un interés jurídico al no concurrir un agravio personal y directo. Los actos que se dicen reclamados no afectan ningún derecho subjetivo; no se causa menoscabo a algún derecho, ni en lo personal ni en sus bienes.
  - ii. Tampoco se acredita un interés legítimo por parte de las y los quejosos.
    - Estas personas sólo presentan copias de identificaciones personales y dicen representar a una agrupación; sin embargo, no acreditan tal aspecto. Es decir, la sólo expresión de los quejosos de asumirse parte o representantes de una colectividad no encuentra respaldo en algún tipo de interés legítimo, tal como se resolvió en el Amparo en Revisión 551/2013 y en el Amparo en Revisión 324/2014.
    - Los juzgadores deben corroborar fehacientemente que una persona, que se dice representar a una colectividad, demuestre y ostente dicha representación. No hay en el expediente elementos de convicción sobre la pertenencia de las y los quejosos al colectivo que dicen pertenecer, como lo pudiera ser un acta constitutiva en donde se observe si su objeto social está vinculado con los motivos que se aluden en la demanda de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

- b) **Segundo.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la citada fracción I del artículo 107 de la Constitución y el artículo 6 de la Ley de Amparo.
- i. Para instar el juicio de amparo, es condición imprescindible que la parte que afirma resentir una lesión de sus derechos acredite fehacientemente que el acto de autoridad afecta su esfera de derechos subjetivos otorgados por la ley.
  - ii. Adicionalmente, la legitimación del impetrante de garantías para impugnar las violaciones al proceso legislativo resulta de la aplicación de los preceptos que, como resultado de aquél, afectan su condición jurídica; los cuales también deben constituir parte del reclamo en forma particular. En ese tenor, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 108, fracciones III, IV, VI, y VIII, de la Ley de Amparo, los vicios de inconstitucionalidad que se manifiesten para atacar la norma o acto reclamado deben vincularse con un derecho fundamental que resulte vulnerado.
  - iii. Los conceptos de violación que se planteen deben basarse pues en una anomalía que afecte alguna prerrogativa de la que sea titular el particular, ya que si éste reclama una situación que en nada trasciende en su situación, ese vicio independientemente de que exista o no, no podrá considerarse violatorio de derechos fundamentales.
  - iv. No hay que soslayar que dentro del procedimiento legislativo existen dos tipos de violaciones: 1) las de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma y que provocan su invalidez y 2) las violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido de la norma y, por ende, no afectan su validez.
  - v. Así, la inconstitucionalidad formal no puede plantearse en el juicio de amparo contra leyes respecto de actos del proceso legislativo que no afecten la esfera jurídica del quejoso. En el caso, la forma de votación que se adoptó para desechar la iniciativa en materia de matrimonio igualitario aun no trasciende en el contenido de la norma; por lo que no puede ser impugnada.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Fundamenta esta posición la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de rubro: **“CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTEN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO”** y la tesis del Tribunal Pleno de rubro: **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”**.

- vi. De igual manera, los vicios en las formalidades del procedimiento legislativo no pueden ser impugnables a través de conceptos de violación en el juicio de amparo; esto, pues dichos vicios no tienen un impacto en el debido proceso o en los artículos 14 y 16 constitucionales. Estas violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación democrática y este principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios. Cobra aplicación la tesis de la Segunda Sala de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPINIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO”**.

39. Esto es, por un lado, las autoridades responsables señalan de manera reiterada que **no se actualiza un interés jurídico o legítimo** para cuestionar los actos indicados en la demanda; por lo que procede el sobreseimiento del juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo<sup>32</sup>. Ello, pues no hay una afectación de derechos subjetivos y la situación que alegan las y los quejosos se trata de un mero interés simple, toda vez que no se encuentran en una especial situación frente al ordenamiento jurídico y ni siquiera acreditan formar parte o representar a la colectividad (LGBTI+) que dicen se ve afectada.

---

<sup>32</sup> **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

40. Por otro lado, de manera interrelacionada con este argumento (sin que se pueda confundir con un mero alegato de interés), aunque no muy ordenadamente, las autoridades responsables **agregan otros razonamientos de improcedencia** relativos a la justiciabilidad de los actos reclamados, en relación con esa ausencia de interés; razonamientos que fundamentan en la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la citada fracción I del artículo 107 de la Constitución y el artículo 6 de la propia Ley de Amparo.

- **En primer lugar**, dicen que la posibilidad de las personas privadas para impugnar actos del proceso legislativo existe únicamente cuando:
  - (a) el amparo se formula contra la norma emergida de dicho proceso y
  - (b) los actos del proceso legislativo que se reclaman trascienden al contenido de la norma. Así, dado que en el caso concreto los actos reclamados ni siquiera tuvieron como resultado la producción de una norma, desde su punto de vista, no puede afectarse los intereses de las y los quejosos.<sup>33</sup>
- **En segundo lugar**, manifiestan que los actos del proceso legislativo (tales como los actos reclamados que dieron pie al desechamiento del Dictamen de reforma a la Constitución Local) no son justiciables en sede de amparo indirecto; a su parecer, se trata de actos que sólo pueden evaluarse conforme al principio de deliberación parlamentaria y este principio tutela a los grupos parlamentarios, no a las y los particulares.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Informe justificado, pp. 12-15.

<sup>34</sup> Para formular este argumento las autoridades responsables se basan en la citada jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Tomo II, página 1062, octubre de 2017, de rubro y texto: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO**. Si bien es factible impugnar una ley o decreto por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos -directa o indirectamente-, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución -que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto-, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

41. Consecuentemente, ante estos alegatos de improcedencia, lo que esta Primera Sala debe responder es si en el caso se actualiza un interés jurídico o legítimo para cuestionar los actos de las autoridades demandadas y si dichos actos son realmente justiciables y viables de ser analizados a través de una demanda de amparo indirecto precisamente en atención a ese alegado interés jurídico o legítimo. Reflejado esto a través de preguntas, esta Suprema Corte debe analizar si:

- **¿Se actualiza un interés jurídico o legítimo en relación con los actos reclamados?**
- **¿Son justiciables a través del amparo indirecto estos actos reclamados a pesar de ser actos intra-legislativos que aun no han dado pie a una norma general?**

42. Para dar contestación integral a estos cuestionamientos, el presente apartado de la sentencia se dividirá en tres secciones. En la primera daremos cuenta de la doctrina constitucional de esta Corte sobre el interés jurídico/legítimo y haremos algunas precisiones en atención al caso que nos ocupa **(A)**. En la segunda sección se detallará el marco conceptual relacionado con la impugnabilidad de los denominados actos intra-legislativos que no terminan produciendo una norma **(B)**. Finalmente, a la luz de estas consideraciones, en la tercera sección expondremos nuestras razones para concluir que sí existe un interés legítimo y que, atendiendo al mismo, es viable cuestionar los aludidos actos intra-legislativos del Congreso del Estado de Yucatán **(C)**.

---

a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo.” Precedente: Contradicción de tesis 105/2017, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I (ponente). Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Javier Laynez Potisek.

A

**Doctrina constitucional sobre el interés en el juicio de amparo**

43. Tal como ha sido reiterado en varios precedentes, para efectos de poder impugnar un acto de autoridad mediante el juicio de amparo, la persona o personas que interponen la respectiva demanda deben de acreditar un interés jurídico o legítimo. El interés jurídico es aquel que surge con motivo de un agravio personal y directo; el cual se relaciona con la afectación a un derecho subjetivo.
44. Por su parte, el concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por “*quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*”<sup>35</sup>
45. Dado que, como se verá más adelante, **el caso que nos ocupa actualiza un escenario de interés legítimo y no jurídico**, es imprescindible que hagamos ciertas matizaciones y aclaraciones sobre este tipo de interés a efecto de poderlo aplicar al caso concreto. Para ello, en los párrafos que siguen se delinearé el criterio general que hemos adoptado en nuestros precedentes sobre el interés legítimo y la forma en que ha sido identificado en el marco de la discusión del matrimonio igualitario; situación que no puede obviarse pues el Dictamen de reforma a la Constitución de Yucatán que fue desechado a través de los actos que ahora se reclaman versaba precisamente sobre el matrimonio igualitario.

---

<sup>35</sup> **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:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

### Criterio general

46. Nuestra actual doctrina sobre el interés legítimo deriva de una serie de casos fallados tanto por el Tribunal Pleno como por esta Primera Sala.
47. En un primer momento, esta Primera Sala resolvió el Amparo en Revisión 366/2012, definiendo el interés legítimo como *“aquel interés personal — individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso”*; el cual *“deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole.”*<sup>36</sup>
48. Interés que debía distinguirse del interés simple o jurídicamente irrelevante; el cual se caracterizó en dicho precedente como el interés que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traduce en ningún tipo de beneficio personal para el o la interesada y, por ende, no supone afectación alguna a la esfera jurídica del quejoso o quejosa en ningún sentido.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Amparo en Revisión 366/2012*, sentencia del cinco de septiembre de dos mil doce, fallado por unanimidad de votos, párr. 49.

<sup>37</sup> Tesis aislada 1a. XLIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, página 822, febrero de 2013, registro electrónico 2002812, de rubro y texto: **“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.** La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

49. Posteriormente, en la Contradicción de Tesis 553/2012, esta Primera Sala sostuvo que este tipo de interés puede actualizarse cuando existen actos de autoridad que no están dirigidos directamente a las y los quejosos, pero que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio en la esfera jurídica a la persona que acude al amparo por su especial situación frente al orden jurídico.
50. Criterio que fue complementado por el Tribunal Pleno al fallarse la Contradicción de Tesis 111/2013.<sup>38</sup> Al tratarse de una contradicción de tesis, el asunto permitió un análisis abstracto de este concepto, lo que dio paso a que se estableciera el marco general dentro del cual se ha movido esta Corte al estudiar el interés legítimo a la luz de los casos particulares.<sup>39</sup>
51. En primer lugar, se retomaron las consideraciones del Amparo en Revisión 366/2012 para ubicar al interés legítimo en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, ya que “*no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple].*” Más bien, el interés legítimo “*requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.*”<sup>40</sup>
52. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un “*vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.*” En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea “cierto” implica que sea “real y actual, no hipotético”. La sentencia protectora, siguió el Pleno, debe provocar “*la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente*

---

<sup>38</sup> *Contradicción de Tesis 111/2013*, sentencia de cinco de junio de dos mil catorce, fallada por mayoría de ocho votos en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta).

<sup>39</sup> Entre otros, véanse los Amparos en Revisión 216/2014, 323/2014, 566/2015, 1359/2015, todos de esta Primera Sala. Del lado de la Segunda Sala se puede citar como uno de los precedentes más recientes en el tema el Amparo en Revisión 839/2019.

<sup>40</sup> *Contradicción de Tesis 111/2013*, p. 37.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

*derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.*"<sup>41</sup>

53. Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

- a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.
- d) La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pp. 37-38.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

- f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.
- g) La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.
- i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio contenido en la presente sentencia no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés.
- j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.<sup>42</sup>

54. Es importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto. Como se manifestó en el propio precedente, la construcción jurisprudencial del interés legítimo “*deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo [...] a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte.*” De aquí que en otro asunto esta Sala haya considerado que nuestros precedentes proveen “*una definición mínima y flexible [...] cuyo contenido se alimenta de elementos aproximativos,*” y los casos concretos requieren una aproximación “*evaluativa y no mecánica.*”<sup>43</sup>
55. Esto es congruente con las aseveraciones de la Contradicción de Tesis 553/2012, en donde se concluyó que la evaluación del interés legítimo pasa por un estudio cuidadoso de las relaciones jurídicas en las que se inserta la persona peticionaria del amparo en cada caso concreto. Esto en la medida en que es necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que resienta la parte quejosa, en donde no solo es importante su relación directa con la autoridad responsable o de la ley reclamada (dimensión vertical), sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentra.<sup>44</sup>
56. No obstante lo anterior, cabe subrayar que este especial casuismo no se opone a que se establezcan ciertos parámetros específicos para la evaluación del interés legítimo en ciertas categorías de casos; al final, nada impide que se utilice un razonamiento analógico en este tema cuando los asuntos presentan características similares. En este sentido, **esta Sala ha**

---

<sup>42</sup> De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) del Tribunal Pleno, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, registro electrónico 2007921, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**”

<sup>43</sup> *Amparo en Revisión 216/2014*, sentencia de cinco de noviembre de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos, párr. 120. En el mismo sentido, *Amparo en Revisión 323/2014*, fallado el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos, pp. 39-40.

<sup>44</sup> *Contradicción de Tesis 553/2012*, párr. 72.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

**desarrollado un estándar concreto de evaluación cuando la parte quejosa es una persona perteneciente a la comunidad LGBTI+ y su reclamo se enmarca en el tema del matrimonio igualitario.** Si bien el caso que nos ocupa presenta algunas diferencias importantes respecto a los precedentes que estudiaremos más adelante, es importante retomar su razonamiento para después adaptarlo al caso concreto.

### El reconocimiento del interés legítimo en los casos sobre matrimonio igualitario

57. Por lo general, esta Sala se ha enfrentado a dos tipos de asuntos sobre el tema de matrimonio igualitario. De un lado están aquellos que derivan de una solicitud de matrimonio presentada por dos personas del mismo sexo. Lo que ha ocurrido es que el registro civil niega o declara improcedente la solicitud apelando a alguna norma que define al matrimonio como una institución que se celebra entre una mujer y un hombre, o que postula a la procreación como su finalidad. A partir de esta negativa, quienes solicitaron el matrimonio presentan un amparo indirecto en contra del oficio del registro civil y de la norma en la que éste último fundamenta su determinación.<sup>45</sup>
58. El segundo tipo de asuntos difiere respecto del primero en cuanto a que no existe un acto de aplicación por parte de alguna autoridad. Más bien, las normas que definen al matrimonio como una institución exclusiva del binomio mujer-hombre o que le atribuyen la finalidad de perpetuar la especie se controvierten en su calidad de *autoaplicativas*; esto es, como normas que por su sola existencia provocan una afectación en la esfera jurídica de las y los quejosos.<sup>46</sup>
59. En el **aspecto de procedencia**, la **gran diferencia entre estas líneas de precedentes consiste en el tipo de interés que se alega**: mientras en la primera estamos en presencia de un *interés jurídico* en la medida en que hay un acto de aplicación que afecta los derechos subjetivos de la parte quejosa,

---

<sup>45</sup> Esto así ha ocurrido en los Amparos en Revisión 581/2012, 122/2014 y 591/2014, todos del índice de esta Primera Sala.

<sup>46</sup> Ejemplos de este tipo de asuntos son los Amparos en Revisión 152/2013, 263/2014, 704/2014 y 1266/2015, todos del índice de esta Primera Sala.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

en la segunda nos encontramos con un *interés legítimo*, en donde la pertenencia a la comunidad LGBTI+ y la proximidad física al ámbito espacial de validez de la norma impugnada es lo que se ha tomado en cuenta para acreditar dicho interés.<sup>47</sup>

60. El caso con el que se comienza esta segunda línea jurisprudencial fue el Amparo en Revisión 152/2013, en donde la norma impugnada definía al matrimonio como “*un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie*”.<sup>48</sup> Dado que las y los quejosos de este caso no habían solicitado la autorización para celebrar un matrimonio, el Juez de Distrito sobreseyó el amparo bajo el argumento de que no contaban con interés jurídico ni legítimo, pues en su opinión la norma impugnada necesitaba de un acto concreto de aplicación para causarles un perjuicio.

61. Para rebatir el argumento anterior, esta Sala comenzó retomando la distinción planteada desde la Novena Época entre las normas *autoaplicativas* y las *heteroaplicativas*. Las primeras, se dijo, son aquellas que trascienden directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso sin sujetarse a ningún acto, mientras que las segundas siempre requieren este acto de aplicación. Así, para identificar frente a qué tipo de normas nos encontramos, es necesario “*determinar si [sus] efectos [...] están condicionados o no a la realización de un acto, suceso o hecho posteriores*”.<sup>49</sup>

62. Conforme a lo anterior, se estudió si la norma impugnada producía una afectación en la esfera jurídica de las y los quejosos por su mera existencia; es decir, si era *autoaplicativa*. Al respecto, esta Sala identificó un

---

<sup>47</sup> Entre otros, *Amparo en Revisión 152/2013*, sentencia de veintitrés de abril de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra y se reserva el derecho de formular voto particular, párr. 105.

<sup>48</sup> En específico, la disposición controvertida era el artículo 143, primer párrafo, del Código Civil para el Estado de Oaxaca.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, párrs. 34-62. De esta parte de la sentencia derivó el criterio aislado 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Tomo I, página 148, julio de 2014, registro electrónico 2006963, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO**”.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

*componente valorativo* en la definición de matrimonio prevista por esta norma que estaba encaminado a construir y promocionar un significado social de exclusión y degradación que afectaba la esfera jurídica de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTI+ aun cuando no existiera ningún acto de aplicación.

63. En concreto, se sostuvo que la norma impugnada tenía un efecto estigmatizante por discriminación. Al transmitir el mensaje de que en el Estado de Oaxaca (entidad en donde se encontraba vigente la norma) los matrimonios son únicamente heterosexuales y que solo estas uniones merecen ser sancionados y promocionados por el Derecho, las relaciones homosexuales quedaban implícitamente excluidas como menos “merecedoras de esta ‘sanción oficial’”. Con esto, la norma se constituía como un símbolo en sí mismo que construía y ayudaba a mantener vigente un prejuicio histórico y discriminatorio en contra de las personas homosexuales.<sup>50</sup>
64. Partiendo de ello, esta Sala determinó que las personas homosexuales que guarden una *“relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje,”* **tendrán un interés legítimo para controvertirla.** Así, los dos presupuestos para combatir una norma que se identifica como estigmatizante fueron: **(a) la pertenencia al grupo destinatario del mensaje transmitido por la norma y (b) el vínculo con el lugar en el que dicha norma se encuentra vigente.** Esto, se insiste, porque la norma en cuestión afecta su esfera jurídica de manera incondicionada por su mera existencia.<sup>51</sup>
65. Siendo importante recalcar que, al estudiar el caso concreto de las y los quejosos de ese caso, **esta Primera Sala reconoció su pertenencia a la comunidad LGBTI+ por el hecho de que se ostentaron como homosexuales bajo protesta de decir verdad en su demanda de amparo.**<sup>52</sup> En otros términos, se partió de su capacidad de

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, párrs. 71-117.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, párr. 105.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, párr. 118.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

*autodeterminación* para definir su orientación sexual, en donde el único papel del Poder Judicial es reconocer la manera en que se presenten las y los quejosos sin exigencia alguna más que su dicho bajo protesta de decir verdad.

66. Lo anterior es completamente natural en la jurisprudencia de esta Corte, en la que se ha entendido que la *“libre opción sexual”* está comprendida íntegramente dentro del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este aspecto, como afirmó el Tribunal Pleno, es *“parte de la manera en que el individuo desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo él puede decidir en forma autónoma.”*<sup>53</sup> Asimismo, la Corte Interamericana se ha pronunciado en el sentido de que el derecho a la vida privada *“comprende [...] la vida sexual y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos,”*<sup>54</sup> lo que se explica porque la sexualidad constituye uno de los ámbitos reservados para que cada persona defina su propio proyecto de vida.
67. La definición de la orientación sexual, entonces, pertenece al ámbito privado de las personas y parte de su propia autodeterminación. Esta es una esfera vedada para el Estado, en donde su única posibilidad es respetar la forma en que cada individuo proyecta su propia personalidad y concreta un aspecto fundamental de su plan de vida a través de su sexualidad. Adicionalmente, en cuanto a la relación de proximidad física con el ámbito espacial de validez

---

<sup>53</sup> *Amparo Directo 6/2008*, sentencia de seis de enero de dos mil nueve, fallada por unanimidad de votos, pp. 86-87. Sobre este punto, en el mismo precedente se afirma que el derecho al libre desarrollo de la personalidad: *“implica el derecho a la identidad sexual, pues cada individuo se proyecta frente a sí mismo y, de ahí, frente a la sociedad, también desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a su orientación sexual, esto es, sus preferencias sexuales, sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, de acuerdo a su psique, emociones, sentimientos, etcétera. Así, dicha identidad se integra a partir, no sólo de su aspecto morfológico, sino, primordialmente, de acuerdo a sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y, de acuerdo a ese ajuste personalísimo de cada sujeto, es que proyectará su vida, no sólo en su propia conciencia, sino en todos los ámbitos de la misma. Lo anterior, porque, eminentemente, la sexualidad es un elemento esencial de la persona humana y de su psique, forma parte de la esfera más íntima y personal de los seres humanos, siendo, por tanto, la autodeterminación sexual, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana y de su pleno desarrollo y, de ahí, la protección constitucional incluye la libre decisión de la sexualidad”* (pp. 89-90).

<sup>54</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*, sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil doce, fondo, reparaciones y costas, párr. 162. De manera acorde, en la OC-24/17, la Corte Interamericana sostuvo que *“la orientación sexual es un concepto amplio que crea espacio para la auto-identificación”*, además de que la orientación sexual *“es inherente a la identidad de la persona”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-24/17*, de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete).

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

de la norma, también se aceptó como cierto el dicho de las y los quejosos sobre su ubicación geográfica. Esto, nuevamente, porque fue afirmado bajo protesta de decir verdad y no fue objetado durante el trámite del juicio de amparo.<sup>55</sup>

68. De este modo, los dos requisitos para reconocer el interés legítimo para impugnar la norma estigmatizante (pertenencia a la comunidad sobre la que se proyecta el mensaje y proximidad física) se tuvieron por acreditados por su simple afirmación en la demanda de amparo. La protesta de decir verdad tuvo implicaciones en los procedimientos constitucionales.
69. Todas estas consideraciones se reafirmaron en los casos que siguen esta línea jurisprudencial por parte de esta Primera Sala (Amparos en Revisión 263/2014,<sup>56</sup> 704/2014<sup>57</sup> y 1266/2015<sup>58</sup>), en donde se han estudiado normas similares de diversas entidades federativas. Así, se puede hablar de un criterio consolidado en el sentido de que las normas que definen al matrimonio como una institución que solo es accesible a las parejas heterosexuales **generan un daño por estigmatización a las personas homosexuales**, y esto por su sola vigencia en el orden jurídico.<sup>59</sup> De igual

---

<sup>55</sup> *Amparo en Revisión 152/2012*, previamente citado y fallado por esta Primera Sala, párr. 119.

<sup>56</sup> *Amparo en Revisión 263/2014*, sentencia de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (Presidente), quien se reservó el derecho de formular voto particular.

<sup>57</sup> *Amparo en Revisión 704/2014*, sentencia de dieciocho de marzo de dos mil quince, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

<sup>58</sup> *Amparo en Revisión 1266/2015*, sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quienes se reservaron el derecho de formular voto particular.

<sup>59</sup> Entro muchas otras, esta Primera Sala ha dictado las siguientes jurisprudencias sobre el tema: 1a./J. 43/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Tomo I, página 563, junio de 2015, de rubro: **"MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUEL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL"**; 1a./J. 86/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Tomo I, página 187, diciembre de 2015, de rubro: **"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN"**; 1a./J. 84/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Tomo I, página 186, diciembre de 2015, de rubro: **"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA**

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

manera, esta Sala ha sido consistente en reconocer la pertenencia de las personas a la comunidad LGBTI+ y su residencia en el espacio en donde se proyecta el mensaje discriminatorio por la afirmación de las y los peticionarios del amparo.

### B

#### El control constitucional de los actos intra-legislativos

70. En complemento a la doctrina sobre el interés legítimo, como se señaló, es importante realizar ciertas consideraciones sobre la naturaleza de los actos reclamados a las autoridades del Congreso del Estado de Yucatán. Si bien tales actos se dieron durante un procedimiento legislativo, los mismos no tuvieron como consecuencia la emisión de una norma. Inclusive, las y los quejosos los cuestionaron de manera autónoma y no como parte de un procedimiento legislativo (como podría haber ocurrido de haberse emitido una norma y presentado la demanda en contra de dicha norma).
71. En ese tenor, debe subrayarse que el Poder Legislativo y los órganos que lo integran llevan a cabo una gran variedad de actuaciones (ya que tienen asignadas una gran variedad de competencias de diversa naturaleza, no sólo legislativas); las cuales pueden dar lugar, entre otras tantas, a la emisión de normas o a la toma de decisiones particularizadas, como puede ser la designación de un funcionario público previsto constitucional o legalmente, entre otras tantas.
72. Muchas de estas actuaciones o decisiones están compuestas por una gran variedad de actos. Por ejemplo, la emisión de una norma con rango de ley se lleva a cabo a través de un procedimiento legislativo de carácter complejo en el que participan varios órganos del Poder Legislativo (diputados,

---

**QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA**"; 1a./J. 46/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Tomo I, página 253, septiembre de 2015, registro electrónico 2009922, de rubro: **"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO"**, y 1a./J. 85/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Tomo I, página 184, diciembre de 2015, de rubro: **"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"**.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

comisiones, Pleno, etc.). Por su parte, también la designación de un funcionario implica una variedad de actos reglados llevados a cabo por varios órganos de ese Poder.

73. Ahora, **una de las preguntas que nos presenta el caso** que nos ocupa es si a través del juicio de amparo indirecto, que tiene como materia cualquier acto u omisión de autoridad (con excepción de las impugnables a través del juicio de amparo directo), **es posible o no impugnar un acto u omisión del Poder Legislativo que no redunde en la emisión de una norma jurídica.** En particular, si es viable cuestionar actos que forman parte de sus diferentes actuaciones, a los que podemos denominar **actos intra-legislativos** (por llevarse a cabo por y dentro de la esfera de competencias del Poder Legislativo). En sí, actos que ocurren dentro de la lógica del derecho parlamentario<sup>60</sup>.

74. Como lo argumentaremos, nuestra **respuesta es afirmativa.** La **regla general es que cualquier acto u omisión de autoridad es justiciable a través del juicio de amparo; incluyendo los actos u omisiones del Poder Legislativo** como órgano constituido. Esto, **salvo ciertos supuestos excluidos de manera concreta por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión** a través de normas constitucionales o de la Ley de Amparo.

75. La Constitución Federal no excluye del control constitucional los actos u omisiones del Poder Legislativo simplemente por ser el órgano representativo. Por el contrario, entiende que es un órgano constituido por la propia Constitución y, por ende, debe cumplir con las normas que lo rigen. **Situación distinta, claro está, es si ese acto u omisión del Poder Legislativo cumple con los demás requisitos para que proceda el respectivo juicio de amparo, como puede ser que sea un acto definitivo o que se acredite un interés jurídico o legítimo u otro supuesto de**

---

<sup>60</sup> Se ha conceptualizado al derecho parlamentario administrativo como el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

**improcedencia previsto constitucional o legalmente.** En los párrafos que siguen abundaremos sobre estos aspectos.

### Lineamientos de esta Suprema Corte

76. El planteamiento de la inimpugnabilidad de actos legislativos que no son o dan lugar a normas generales no es nuevo en la doctrina,<sup>61</sup> en la jurisprudencia de esta Corte<sup>62</sup> ni en el ámbito más general de la justicia constitucional.<sup>63</sup> En el caso de México, sin embargo, previo a la reforma constitucional de dos mil once en materia de amparo (en la que se aceptó el interés legítimo como supuesto de impugnabilidad del juicio de amparo), gran parte de la discusión sobre esta temática se encontraba cancelada.
77. Si no se trataba de la impugnación de una norma general, difícilmente podía acreditarse por los gobernados un interés jurídico para impugnar un acto u omisión intra-legislativo. La declaratoria de improcedencia era casi automática. Además, previo a la citada reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, la interpretación del contenido y alcance de muchos derechos fundamentales se encontraba limitada.
78. El hecho de que exista ahora el interés legítimo y un amplio parámetro de regularidad en materia de derechos humanos abre la puerta a esta Primera Sala a revitalizar la discusión de la impugnabilidad de diferentes actos intra-legislativos que se dan dentro del derecho parlamentario.

---

<sup>61</sup> Por citar solo algunos ejemplos, véase Biglino, P. (2020) *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, No. 344; Nava, L. (2014) *El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para a justicia constitucional mexicana*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, y Figueruelo, A. (2003) *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, No. 1, pp. 193-236.

<sup>62</sup> Cfr., Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 140/2006*, sentencia de quince de agosto de dos mil siete, fallada por unanimidad de votos; Segunda Sala de la Suprema Corte, *Amparo en Revisión 1546/2004*, sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, fallada por unanimidad de votos, y Segunda Sala de la Suprema Corte, *Contradicción de Tesis 105/2017*, sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Medina Mora I. (ponente), en contra del emitido por el Ministro Laynez Potisek, ausente la Ministra Luna Ramos.

<sup>63</sup> Por citar algunos ejemplos del derecho comparado, véase Tribunal Constitucional español, *STC 136/1989*, sentencia de diecinueve de julio de mil novecientos ochenta y nueve, y Tribunal Constitucional español, *STC 220/1991*, sentencia de veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y uno.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

79. En ese sentido, en primer lugar, conviene comenzar aclarando que en la Ley de Amparo las únicas causales de improcedencia explícitamente previstas que se relacionan con actos llevados a cabo por el Poder Legislativo son las establecidas en el artículo 61, fracciones V y VII; normas en las que se establece que ciertos actos específicamente delimitados del Legislativo Federal o de las entidades federativas no son justiciables en vía de amparo ante el Poder Judicial.<sup>64</sup>
80. En concreto, la fracción V habla de los actos del Congreso Federal (incluida su Comisión Permanente y sus dos Cámaras) en “procedimiento de colaboración con los otros poderes” en donde se objetan o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar ciertos cargos públicos. La fracción VII, por otro lado, comprende las resoluciones o declaraciones de los poderes legislativos federal y de los Estados en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como en la elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que la Constitución (federal o estatales) les confiera una facultad soberana o discrecional para tal efecto.
81. Partiendo de lo anterior, como se adelantó y basándonos en un principio base del juicio de amparo, **esta Primera Sala entiende que en materia de amparo la regla general siempre es la procedencia del juicio contra actos u omisiones de autoridad, por lo que las causales de improcedencia y sobreseimiento constituyen supuestos excepcionales.**<sup>65</sup> Esta concepción provoca que dichas causales sean

---

<sup>64</sup> **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...]

V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objetan o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza; [...]

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente; [...]

<sup>65</sup> Esta interpretación ya se había adoptado por esta Sala, entre otros, en el Amparo en Revisión 323/2014, fallado el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos. Incluso, de este amparo derivó la tesis aislada 1a. CLXXIII/2015 (10a.), en la que se contempla esta interpretación: tesis aislada publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Tomo I, página 441, mayo de 2015, de rubro: “**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**”.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

siempre de aplicación estricta y que, en términos del artículo 11 del Código Civil Federal<sup>66</sup> (de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en atención al artículo 2 de la misma<sup>67</sup>), no sean “*aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado*” en ellas.

82. Aplicando este principio a los actos u omisiones que se dan en el seno del Poder Legislativo, **se estima que por regla general los actos u omisiones de naturaleza intra-legislativa atribuidos a los órganos del Poder Legislativo son justiciables a través del juicio de amparo y encuentran su límite, de manera expresa, en los supuestos contemplados por las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Sin que esto implique, como ya se adelantó, que tales actos u omisiones siempre y en todo momento van a ser susceptibles de revisión constitucional.** En la Constitución y en la Ley de Amparo se establecen otros supuestos de improcedencia que buscan salvaguardar un correcto equilibrio entre los diferentes poderes.
83. Por ejemplo, dependiendo del tipo de acto intra-legislativo que se cuestione, podría actualizarse la improcedencia del juicio con fundamento en el principio de definitividad o en la falta de un interés suficiente para controvertirlos (fracciones XII y XX del artículo 61 de la Ley de Amparo). Incluso, aplicando la permisión de la fracción XXIII de este artículo 61 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala no es ajena a que podría discutirse si el hecho de que el Poder Judicial intervenga en la revisión<sup>68</sup> de determinado acto intra-legislativo afecta o no el modelo constitucional de equilibrio de poderes y, por ello, es

---

<sup>66</sup> **Artículo 11.-** Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.

<sup>67</sup> **Artículo 2º.** [...]

A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho.

<sup>68</sup> El precedente en el que se ha expuesto esta idea de manera más clara y explícita es la ya citada Controversia Constitucional 140/2006, en donde el objeto de impugnación era un acuerdo parlamentario emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A partir de la premisa de que este tipo de acuerdos constituyen *posicionamientos meramente políticos*, se determinó que el acto impugnado era *injusticiable* en sede judicial. En palabras del precedente: “*es precisamente el carácter puramente político del acto que se combate, el que permite afirmar que no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional y que, como manifestación del principio de división de poderes que debe regir en todo Estado constitucional, debe ventilarse en sede distinta de la judicial.*” (páginas 32-33 del engrose).

En cuanto a su fundamentación en el juicio de amparo, esta improcedencia se basa en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en relación con las disposiciones relevantes de la Constitución Federal que prevean una facultad que se reserva para determinado órgano; por lo que no es sujeta a revisión constitucional mediante el juicio de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

injusticiable vía juicio de amparo; lo cual, claramente, se debe analizar caso por caso y dependiendo del acto u omisión que se pretenda cuestionar.

84. Sobre esto último, esta Primera Sala no pasa por alto que el Poder Legislativo es el representante democrático y que muchas de sus actuaciones caen dentro de lo que se ha denominado como esfera política de decisión. En la doctrina y en el derecho comparado se ha puesto especial énfasis en el razonamiento político de ciertas decisiones y en las dinámicas propias del derecho parlamentario<sup>69</sup> en el seno de los Poderes Legislativos. Se habla de soberanía parlamentaria o de inmunidad de los “*interna corporis*” del Parlamento.
85. En ese sentido, no ha sido ajeno a nuestro ordenamiento constitucional la idea de que ciertos actos del Poder Legislativo descansan en la **garantía de autonomía constitucional del poder legislativo**.<sup>70</sup> Conforme a nuestra Constitución, las y los representantes populares no están sujetos a un *mandato imperativo*: no están obligados a actuar de una forma perfectamente delineada o a apegarse a un set fijo de instrucciones dado por el electorado (y menos aun por el Poder Judicial).<sup>71</sup> Más bien, su mandato es *representativo*, lo que implica un margen importante de libertad para tomar algunas decisiones bajo su propio criterio<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Incluso, en la historia del derecho comparado, esta discusión ha sido prolífera y ha pasado por diferentes etapas y formas de aproximación. Algunos sistemas jurídicos han hablado de omnipotencia o soberanía parlamentaria; otros de “*political questions*”. En Italia se sostuvo la doctrina de inmunidad de algunos “*interna corporis*” o en Gran Bretaña de los “*internal proceedings*”. Empero, como veremos en párrafos posteriores, lo que esta Primera Sala puede desprender de esta historia constitucional es que, actualmente, la dinámica constitucional de los sistemas constitucionales que se apegan al mayoritarismo (con algunas excepciones), como lo es nuestra democracia, es que el proceso político del órgano representativo puede presentar ciertas patologías y perversiones que hacen viable un control de constitucionalidad por parte de un órgano externo e imparcial. Así, con sus divergencias y matizaciones, se ha aceptado que uno de los papeles esenciales de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos consiste en: evitar y combatir las patologías y perversiones que puede sufrir el proceso democrático a manos del propio mayoritarismo; por lo que el Poder Legislativo es sujeto de revisión constitucional.

Cfr. Entre otros, Torres, I. (1995) *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*. Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, No. 43, pp. 51-71 (descripción de la doctrina inglesa de los *internal proceedings* y su evolución); Torres, I. (1986) *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*. Revista Española de Derecho Constitucional, año 6, No. 17, pp. 189-239 (descripción de la doctrina italiana sobre el tema); y Figueruelo, A., *op. cit.* (descripción de regulación actual sobre el tema en España).

<sup>70</sup> Cfr. Nava, L., *op. cit.*, pp. 24 y 163-190; Figueruelo, A., *op. cit.* pp. 199-202, y Agüeras, C. (2011) *Control jurisdiccional de los actos parlamentarios*. Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España. Pluralidad y consenso, No. 17, pp. 41-46.

<sup>71</sup> Entre los muchos análisis doctrinales sobre la prohibición del mandato imperativo que pueden citarse, véase, *inter alia*, Tomba, M. (2018) *Who's Afraid of the Imperative Mandate?* Critical Times, Vol. 1, No. 1, pp. 108-119.

<sup>72</sup> Ídem.

86. Una muestra clara de lo anterior es la posibilidad de los legisladores de votar en el sentido que mejor les parezca en los asuntos que se someten a su consideración en su labor legislativa, en donde no existe una obligación jurídica de hacerlo en uno u otro sentido. Por ejemplo, impugnar la regularidad constitucional del voto emitido a favor de cierto dictamen por un legislador, por el sólo hecho de emitir ese voto a favor, sería un contrasentido constitucional. Aunque no lo dice de manera expresa, nuestra Norma Fundamental reserva de manera absoluta a los legisladores la capacidad de elegir el sentido de sus votos.
87. En esta línea, la doctrina especializada ha enfatizado el hecho de que las y los representantes lo son del pueblo entero y no solo de las personas particulares que las y los eligieron en un momento determinado.<sup>73</sup> Una vez que de candidatos o candidatas se convierten en integrantes del poder legislativo, quienes acceden a los curules tienen una función representativa general y no particularizada, lo que se refleja en el hecho de que los actos legislativos se le imputen al congreso o la legislatura como un todo y no solo a las y los representantes que votaron a favor de ese acto en particular. Esto, nuevamente, implica un *mandato representativo* en oposición a uno *imperativo*, por lo que guarda lógica que no se les pueda compeler jurídicamente a cumplir un supuesto set fijo de instrucciones.
88. En consecuencia, por lo menos lógicamente, **esta Primera Sala no es ciega** a que **es posible que existan ciertos actos u omisiones intra-legislativos** en los que **cabría sentido constitucional que el Poder Judicial se vea impedido de intervenir** en un espacio en el que las y los legisladores se mueven atendiendo a consideraciones autónomas; esto, porque la Constitución Federal lo reservó para ese efecto o les otorgó una determinada discreción.

---

<sup>73</sup> Ídem. En la formulación clásica de Edmund Burke: “*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament*”. Burke, E. (1774) “Speech to the Electors of Bristol”, en *The Founders’ Constitution*, Vol. 1, Cap. 13, Doc. 7, The University of Chicago Press.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

89. La maquinaria judicial<sup>74</sup> no debe tener un uso meramente instrumental que burle los canales democráticos para alcanzar un fin político determinado.<sup>75</sup> Como se dijo en el Amparo en Revisión 375/2013 al que aludiremos más adelante, una vez que se determina que existe un acto de autoridad, “*el juez de amparo debe determinar si se trata de uno que sea justiciable en sede interna, pudiendo no actualizarse este supuesto cuando la Constitución otorga claramente la determinación de una cuestión a una de las ramas u órganos políticos, o determinados órganos especializados para ser decidido por criterios de oportunidad o de especialidad. No tomar ello en consideración implicaría, por parte del Poder Judicial mexicano, sustituir dichas facultades de apreciación de son de naturaleza exclusiva de dichos órganos e, incluso, el tener decisiones contradictorias*”.

90. **No obstante lo anterior, la posibilidad de determinar la improcedencia** de la impugnación de un acto intra-legislativo **no es genérica ni debe tomarse a la ligera**. Se insiste, pende de que la Constitución establezca que ciertas facultades y decisiones sean ejercidas exclusivamente por el Poder Legislativo o sus integrantes. Por ello, su actualización es de aplicación estricta, excepcional, casuística y, lógicamente, depende de las propias características del acto intra-legislativo impugnado.

91. No hay una categoría general de actos inmunes al escrutinio constitucional vía juicio de amparo. Como ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte, este medio de control es de alta relevancia dentro del ordenamiento jurídico precisamente porque busca hacer respetar los derechos humanos y esa finalidad se encuentra presente también al revisar actos internos del Poder Legislativo.

---

<sup>74</sup> Posición que también protege al Poder Judicial de las dos preocupaciones que se han expresado cuando la justicia se aproxima mucho a la política (lo que se ha enmarcado en la *doctrina de las cuestiones políticas*, según la formulación de la jurisprudencia estadounidense): (a) la inquietud sobre la *debilitación de la política democrática* (la idea de que la canalización del conflicto a través de los jueces y juezas limita y comprime la capacidad de las instituciones democráticas), y (b) la ansiedad por la *politización de la justicia* (la pérdida de la independencia judicial como efecto del acercamiento de jueces y juezas al espacio de confrontación política). *Cfr.*, Couso, J. (2004) *Consolidación democrática y poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política*. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, No. 2, pp. 29-48.

<sup>75</sup> Argumento que ha utilizado esta Primera Sala en otros asuntos; por ejemplo, la citada *Controversia Constitucional 140/2006*, pp. 29-33.

92. La **autonomía del Poder Legislativo (así como de cualquier otro órgano del Estado) y la división de poderes no pueden implicar de ningún modo que la *generalidad* de los actos internos de este Poder no estén sujetos a la Constitución Federal o que sean total y absolutamente ajenos a control constitucional mediante el juicio de amparo.** En su carácter de *poder constituido* (por oposición a *poder constituyente*), el Poder Legislativo siempre estará obligado a cumplir el contenido material de la Constitución Federal, así como sus disposiciones orgánicas y los principios que sustentan a estas últimas. Sólo el pueblo es depositario de la soberanía nacional, y si bien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de las entidades federativas, estos últimos siempre actúan de un modo indirecto en relación con dicha soberanía y con sujeción a lo establecido por el pueblo mismo en el orden constitucional.<sup>76</sup>

93. Además, en el tema más específico de los actos intra-legislativos que forman parte del denominado derecho parlamentario, es notorio que cada tribunal constitucional ha encontrado el balance entre el respeto a las decisiones autónomas del Poder Legislativo y la intervención judicial en puntos muy diferentes. Los tribunales, incluso, han variado de postura a lo largo del tiempo; por lo que no se puede hablar de un consenso definitivo en esta temática aun cuando haya puntos de toque entre las distintas tradiciones. Más bien, lo que se observa es una constante evolución que atiende siempre al contexto histórico-constitucional de cada Estado en lo particular.

94. Lo anterior es lógico en atención a la diversidad de los diseños constitucionales, cada uno de los cuales posiciona en distinto lugar al poder legislativo y delinea de manera diferente sus relaciones con el sistema de justicia constitucional. Así, es a partir de nuestro propio contexto y de nuestro modelo de Estado constitucional que debemos acercarnos a esta temática<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Como se señaló por esta Primera Sala en el Amparo Directo en Revisión 2044/2008 (fallada por unanimidad de votos, p. 18) y entre otros tantos precedentes, nuestro país ha transitado de un entendimiento meramente político a uno jurídico y vinculante de la Constitución, lo que hace que tenga un efecto de irradiación sobre todos los ámbitos.

<sup>77</sup> Como veremos más adelante, este es un papel que ha ejercido activamente esta Corte y bajo una doctrina que concibe a la democracia no como el simple voto de la mayoría, sino como un sistema liberal y deliberativo con condiciones sustantivas y procedimentales. Esto se ha explicado con particular énfasis en los casos en que se ha revisado la constitucionalidad de los procesos

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

95. Por eso, en los párrafos que siguen, detallaremos justamente algunos precedentes relevantes de esta Suprema Corte en los que hemos resuelto la injusticiabilidad de ciertos actos a través del juicio de amparo. Si bien son casos diferentes, pues ninguno de los actos reclamados en esos momentos fue intra-legislativo, es pertinente resaltar las ideas ahí desarrolladas a fin de poder decidir, posteriormente, si el caso que nos ocupa comparte algún elemento identificado en esos precedentes que haga inviable la intervención del Poder Judicial para revisar la constitucionalidad de los actos que se impugnan del Congreso del Estado de Yucatán.

### La injusticiabilidad de ciertos actos en vía de amparo

96. En suma, los precedentes específicos en los que hemos tratado este tema son los Amparos en Revisión 375/2013<sup>78</sup> y 426/2013.<sup>79</sup> En el primero, el peticionario de amparo buscaba que la justicia mexicana se pronunciara sobre las acciones y omisiones de ciertas autoridades para cumplir con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte Interamericana” o “Corte IDH”) dictada en contra de nuestro país; en específico, la sentencia recaída al caso *Castañeda Gutman vs. México*.<sup>80</sup>

97. Al respecto, esta Primera Sala concluyó que ni ella ni ningún otro integrante del Poder Judicial está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de una sentencia emitida por un tribunal internacional. En palabras del precedente:

---

legislativos; al respecto, véase particularmente lo fallado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos en la *Acción de Inconstitucionalidad 9/2005*, sentencia de trece de junio de dos mil cinco, pp. 73-79, y lo fallado por mayoría de ocho votos en la *Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006*, sentencia de cuatro de enero de dos mil siete, pp. 164-173.

<sup>78</sup> *Amparo en Revisión 375/2013*, sentencia de veintisiete de noviembre de dos mil trece, fallado por unanimidad de votos de los Ministros y Ministra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los Ministros Cossío Díaz, Sánchez Cordero, y Pardo Rebolledo se reservan el derecho de formular voto concurrente.

<sup>79</sup> *Amparo en Revisión 426/2013*, sentencia de veintisiete de mayo de dos mil quince, fallada por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz se reservaron su derecho de formular voto concurrente. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas estuvo ausente.

<sup>80</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

El Poder Judicial mexicano, aun en ejercicio de sus poderes de control constitucional, no está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano –y como consecuencia lógica– de ningún otro organismo internacional que emita resoluciones respecto de México, con base en tratados ratificados por nuestro país, pues ello encierra el ejercicio de una facultad de apreciación, cuyo ejercicio está reservado constitucionalmente a dicho tribunal internacional en grado de exclusividad, por lo que cualquier acto que exija el despliegue de esa facultad, debe entenderse como un acto no justiciable en sede nacional.<sup>81</sup>

98. Como se anuncia someramente en el párrafo transcrito, la razón fundamental que nos orientó a esta conclusión se basa en una **consideración de orden competencial**: en algunos supuestos, nuestro diseño constitucional otorga “*la determinación de una cuestión a una de las ramas u órganos políticos, o determinados órganos especializados para ser decidido por criterios de oportunidad o de especialidad,*” y en estos casos el Poder Judicial no debe “*sustituir dichas facultades de apreciación [que] son de naturaleza exclusiva de dichos órganos*”.<sup>82</sup>
99. En el caso concreto, se determinó que nuestro ordenamiento jurídico le daba la facultad exclusiva a la Corte Interamericana para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de sus sentencias; por lo que esta Corte (así como cualquier otro integrante del Poder Judicial) no podía “*sustituirse y compartir una competencia que, por definición expresa, es exclusiva y no concurrente*”.<sup>83</sup>
100. Ahora, un punto fundamental para aceptar esta conclusión de injusticiabilidad fue que el propio diseño institucional prevé “*otro medio de control jurisdiccional o quasi-jurisdiccional por el que se puede tutelar, por medio de un órgano especializado, el conjunto de principios objetivos del ordenamiento jurídico –los derechos humanos–*”.<sup>84</sup> En otras palabras, aun cuando el acto de autoridad que se reclamaba era injusticiable en sede interna, éste **no**

---

<sup>81</sup> Amparo en Revisión 375/2013, párr. 43.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, párr. 49.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, párr. 48.

<sup>84</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

constituía un “[caso] impune al escrutinio de los derechos humanos.”

La cuestión es que ese control estaba asignado “a un órgano especializado de manera exclusiva”; a saber, a la Corte Interamericana.<sup>85</sup>

101. Otra consideración importante de este precedente es que la categoría de casos exentos de control constitucional por parte de esta Corte es “*sumamente excepcional*”. En consecuencia, no se puede formular un catálogo abstracto de estos actos, sino que se tienen que evaluar de una manera **estrictamente casuística** atendiendo siempre al acto particular que se presenta a escrutinio y salvaguardando que “*no se genere una incoherencia en el modelo de estado constitucional*.”<sup>86</sup>
102. Posteriormente, el Amparo en Revisión 426/2013 siguió la misma lógica. En este precedente, el acto reclamado era la falta de cumplimiento a una recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en específico, la Recomendación 8/2012), y esta Sala determinó que este era otro supuesto de un acto no justiciable en vía de amparo ante el Poder Judicial.
103. Aquí, esta Sala comenzó distinguiendo las obligaciones que tienen todas las autoridades del Estado en virtud del artículo 1 constitucional<sup>87</sup> de los medios de control que existen para hacerlas efectivas. En otras palabras, el mandato constitucional de “*promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*” es categórico e “*independiente de que los mecanismos previstos para su exigencia sean de naturaleza jurisdiccional, no jurisdiccional, o que existan, paralelamente, ambos*.”<sup>88</sup>
104. A continuación, se reiteraron las consideraciones del Amparo en Revisión 375/2013 y se llegó a la conclusión de injusticiabilidad bajo **el mismo**

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*, párr. 52.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, párrs. 50-51.

<sup>87</sup> **Artículo 1.** [...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...]

<sup>88</sup> *Amparo en Revisión 426/2013*, párrs. 38-40.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

**argumento competencial:** el Poder Judicial no se puede pronunciar sobre el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos porque *“ello encierra el ejercicio de una facultad de apreciación, cuyo ejercicio está reservado constitucionalmente a dichos organismos, por lo que cualquier acto que exija el despliegue de esa facultad debe entenderse como un acto no justiciable en sede judicial”*.<sup>89</sup>

105. Siguiendo también el precedente anterior, un punto que sustentó este argumento competencial fue que aun cuando el incumplimiento de estas recomendaciones fuera injusticiable vía amparo, esto no implicaba *“el reconocimiento de una categoría de casos impune al escrutinio de los derechos humanos”*.<sup>90</sup> Las comisiones estatales de derechos humanos, por sí mismas y en competencia exclusiva, pueden tutelar los derechos humanos a través de diversos medios de control. En concreto, se consideró que las comisiones estatales tienen la facultad de *“llamar a los funcionarios públicos a rendición de cuentas ante las legislaturas locales, y cuentan con un recurso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en caso [de] que las autoridades no cumplan o cumplan parcialmente con sus recomendaciones.”* Esto es lo que asegura que no exista una *“incoherencia con el modelo de estado constitucional de derecho”* en la determinación de este acto como injusticiable vía amparo.<sup>91</sup>

106. Por último, también se reiteró el carácter excepcional de los actos que no son aptos para someterse a escrutinio jurisdiccional. En palabras del precedente: *“existen supuestos específicos excepcionales en que la Constitución establece que ciertas facultades sean ejercidas exclusivamente por determinados órganos mediante criterios de especialización, cuyos méritos, en los casos concretos, pueden escapar a un control jurisdiccional”*.<sup>92</sup> Esto nos confirma el acercamiento eminentemente casuístico que merecen estos casos.

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, párr. 48.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, párr. 62.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, párrs. 41, 53-54 y 61.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, párr. 50.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

107. Así, tenemos que la injusticiabilidad de los actos se ha juzgado con base en un estudio sobre las facultades de apreciación que la misma Constitución Federal y su estructura institucional reservan a ciertos órganos. En los dos casos, sin embargo, un sustento para este argumento fue que los actos que se determinaban injusticiables de todos modos estarían sujetos a un mecanismo de tutela de derechos humanos, aun cuando fuera de naturaleza no jurisdiccional o quasi-jurisdiccional. Asimismo, se enfatizó que este estudio es necesaria y esencialmente casuístico.
108. Lo anterior es similar a lo fallado por la Segunda Sala de esta Corte en el Amparo en Revisión 1344/2017.<sup>93</sup> En este precedente, dicha Sala se encontró ante el problema de determinar si un acuerdo aprobado por la Mesa Directiva del Senado sobre una solicitud de renuncia de fuero por parte de algunos Senadores era impugnabile en vía de amparo.
109. Al respecto, sostuvo que si bien el acto reclamado “*podiera reconocerse como un acto autónomo de dicho órgano no susceptible de analizarse a través de un control jurisdiccional*”, en el caso concreto sí era procedente un análisis de fondo porque de otro modo “*se harían nugatorios los argumentos expuestos por los recurrentes*”. Es decir, si no se reconocía la procedencia del amparo no habría ninguna instancia de tutela de derechos fundamentales y se dejaría a los quejosos en estado de indefensión.<sup>94</sup>
110. A juicio de esta Sala, estas consideraciones nos dan una base para guiar nuestro estudio sobre la posibilidad de controvertir actos intra-legislativos en vía de amparo cuando no se acompañan de la impugnación de una norma. Conforme a lo expuesto, habremos de analizar el marco institucional que prevé nuestra Constitución y evaluar si el mismo poder legislativo es quien tiene la facultad exclusiva del control del acto particular que se impugna.

---

<sup>93</sup> *Amparo en Revisión 1344/2017*, sentencia de nueve de agosto de dos mil dieciocho, fallada por unanimidad de votos la Ministra y Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, pp. 32-33.

C

Análisis del caso concreto

111. Expuesto todo lo anterior y tal como se adelantó, esta Sala se enfrenta a varios razonamientos de invalidez interrelacionados. Uno relativo al interés y otro a la inviabilidad de impugnar los actos que se le atribuyen a los órganos del Congreso del Estado de Yucatán por ser actos que forman parte del proceso legislativo y que no dieron lugar a una norma jurídica.
112. En suma, y adelantando nuestras conclusiones, se consideran como **infundados** todos estos motivos de improcedencia planteados por las autoridades responsables de conformidad con las consideraciones que expondremos a continuación. Siendo importante aclarar que, aun cuando ya se revocó formalmente la sentencia, cabe recordar que el argumento del Juez de Distrito para sobreseer el juicio por falta de interés radicó en que no se cumplían los supuestos exigidos por la jurisprudencia; en particular, se razonó que las y los quejosos debían probar su pertenencia a la comunidad LGBTI+ y su residencia en el Estado de Yucatán para demostrar su interés legítimo. Cuestiones que, desde su punto de vista, no se encontraba acreditado a partir de los medios probatorios aportados al juicio.
113. Así, dado que el caso fue atraído por esta Suprema Corte por su importancia y trascendencia, en los párrafos que siguen nos ocuparemos de atender de manera integral todas estas dudas sobre los aspectos de procedencia. Para ello, nos pronunciaremos primero sobre la justiciabilidad de los actos reclamados y, después, sobre la acreditación en este caso del interés legítimo de las y los quejosos.

Justiciabilidad de los actos reclamados

114. Como punto de partida, debemos considerar que los actos reclamados no entran en las hipótesis de las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley de Amparo.<sup>95</sup> Según vimos, las causas de improcedencia previstas en estas

---

<sup>95</sup> Para facilitar su consulta volvemos a transcribir estas porciones normativas:  
**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...]

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

disposiciones apuntan a actos del Congreso Federal (lo cual es claramente inaplicable) o actos de los congresos locales en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como de la elección, suspensión o remoción de funcionarios. El caso que nos ocupa versa sobre la forma de votación de un dictamen de reforma constitucional, lo que dista mucho de estas hipótesis normativas.

115. Superado que no estamos ante un caso de improcedencia explícitamente particularizado en la Ley de Amparo, partiendo de la regla general de que los actos u omisiones (incluyendo los intra-legislativos) del Poder Legislativo son susceptibles de revisión vía juicio de amparo, **cabe preguntarnos si existe en nuestra Constitución alguna previsión que nos lleve a concluir que los actos específicamente reclamados por las y los quejosos no pueden ser revisables a través del juicio de amparo.** Esto, a fin de verificar si se actualiza alguna otra improcedencia que pueda aplicarse con fundamento en el artículo XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, como lo solicitaron las autoridades responsables en su informe. Nuestra respuesta es **negativa.**
116. En principio, es importante apuntar que los congresos estatales tienen la facultad de regular su vida interna al no haber una disposición Constitucional que lo haga de manera exclusiva o lo prohíba. Más bien, las entidades federativas cuentan con la facultad de definir la actuación y facultades de sus Poderes Legislativos conforme a su competencia residual contenida en el artículo 124 constitucional.<sup>96</sup>, siempre y cuando no se contravengan disposiciones específicas del texto constitucional.

---

V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza; [...]

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente; [...]

<sup>96</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los términos de sus respectivas competencias.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

117. En el caso, el artículo 16 de la Constitución del Estado de Yucatán señala que su poder público se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los artículos 18 a 31 de dicha Constitución se prevé que el Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de Representantes que se denominará Congreso del Estado de Yucatán, al cual se le asignan la posibilidad de emitir acuerdos, decretos o leyes a través del ejercicio de diversas facultades y atribuciones y se delimitan sus periodos de sesiones, las reglas para sesionar y para tomar decisiones, así como la competencia para autorregularse.
118. En la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y en su Reglamento se regula a detalle la vida interna de este Congreso; en particular, lo referente a su integración y al procedimiento para emitir leyes. En el artículo 2 se dice que las funciones del Poder Legislativo se llevarán a cabo a través del propio Congreso, de la Diputación Permanente, de la Junta de Gobierno y de Coordinación Política, las Comisiones Permanentes y Especiales y los órganos técnicos y administrativos. En los artículos 26 y 33 de la ley se reconoce también la existencia de la Mesa Directiva, como órgano de dirección de los trabajos legislativos, y de su Presidente como titular de dicha mesa y representante del Poder Legislativo.
119. Por su parte, entre otros, en los artículos 65 a 123 del Reglamento de la Ley de Gobierno se regulan los procedimientos a seguir en el Congreso, incluyendo los relativos al procedimiento legislativo; y en concreto, en los artículos 104 a 111 del mismo reglamento, se reglamenta el régimen de votaciones en el seno del Congreso por parte de sus diferentes órganos.
120. Ahora, como se adelantó, las y los quejosos cuestionaron del Congreso del Estado de Yucatán, de su Mesa Directiva y de su Presidente: a) **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad” que se llevó a cabo en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve y es atribuible tanto a la **Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán** como a su **Presidente**; y b) como consecuencia de esa imposición, **la**

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

**votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** realizada en dicha sesión plenaria de día quince de julio de dos mil diecinueve sobre el referido Dictamen.

121. Atendiendo a las características y naturaleza de estos actos impugnados, esta Primera Sala estima que **no estamos ante un caso en que la revisión constitucional de estos actos intra-legislativos** (que se dieron durante un procedimiento legislativo y se tratan de actos relacionados con una votación legislativa) **ponga en entredicho nuestro modelo constitucional y el equilibrio entre poderes al afectar la autonomía del Poder Legislativo;** situación que de ocurrir, según nuestros precedentes y doctrina constitucional, haría injustificables tales actos vía juicio de amparo.
122. Por el contrario, para esta Primera Sala, **los actos reclamados son actos de autoridad susceptibles de ser analizados en amparo por un juez constitucional.** En primer lugar, no apreciamos una norma de la Constitución Federal de la que pueda inferirse que la forma de llevarse a cabo una votación legislativa y su ejecución sea una cuestión reservada en única instancia por la Constitución a una valoración por el órgano legislativo.
123. Los actos reclamados modificaron situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, al desecharse un dictamen de reforma a la Constitución yucateca que buscaba derogar ciertas normas jurídicas en materia de matrimonio. Por ello, son actos de autoridad que, aunque forman parte del derecho parlamentario administrativo, se encuentran específicamente reglados en ley y reglamento. No se trata entonces de actos que la Constitución haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios políticos o de oportunidad.
124. Así las cosas, esta Primera Sala estima que aceptar la justiciabilidad de estos actos no provoca que un conflicto se encause indebidamente a través del Poder Judicial en sustitución de un órgano con legitimidad democrática al que la Constitución le asigna dicha facultad. Verificar si una votación al interior del Congreso se llevó a cabo correctamente y viola o no derechos humanos, no rompe con la *autonomía parlamentaria* delimitada por la

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Constitución Federal ni transforma su mandato de *representativo* en *imperativo*.

125. Tampoco estimamos que la justiciabilidad de este caso implique una *politización de la justicia* constitucional. Al aceptar que los actos reclamados son susceptibles de analizarse a través del juicio amparo, esta Sala ni siquiera está entrando a debatir una cuestión sustantiva en términos valorativos ni le está dictando una política pública al Poder Legislativo yucateco. Como veremos más adelante, la publicidad parlamentaria es una *precondición formal* del debate democrático que opera en un *plano procesal* que trasciende cualquier consideración política por parte de las legislaturas.
126. Por ello, consentir la justiciabilidad de los actos aquí reclamados está evitando y combatiendo una patología particular que puede sufrir el procedimiento democrático a manos de los propios representantes populares; a saber, que usen el poder público para esconder la deliberación y decisión de asuntos que incumben a la sociedad y sobre los cuales cabe una relación con los derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información.
127. Por otro lado, las autoridades responsables argumentaron que las problemáticas sobre votación en un procedimiento legislativo sólo pueden ser cuestionadas cuando el amparo se formula contra la norma emergida de dicho proceso y cuando tales actos trascienden al contenido de la norma. Esta Primera Sala no comparte tal apreciación.
128. Las y los quejosos no impugnaron los referidos actos como parte del procedimiento legislativo; esto, a fin de cuestionar un producto normativo. La imposición de una votación y la votación se cuestionaron por sí mismos, toda vez que desde su punto de vista es a partir de éstos que se causa la violación a sus derechos humanos al impedir que la ciudadanía acceda a cierto tipo de información legislativa que deriva de una votación parlamentaria.
129. Bajo esa lógica, esta Primera Sala acepta que se trata claramente de un caso *sui generis*. Nunca antes nos habíamos enfrentado a un supuesto similar.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Usualmente cuando esta Corte se ha ocupado de analizar la regularidad de votaciones al interior del órgano legislativo, lo hace como parte de la impugnación de una norma legal. No obstante, se recalca, esta singularidad no impide la viabilidad de impugnación en el caso concreto.

130. La **imposición de una votación y la votación por cédula**, tal como se llevó a cabo por el Congreso del Estado de Yucatán, **tuvo un efecto** por sí mismo y **ese efecto fue definitivo** en el ordenamiento jurídico. Así, aun cuando tales actos formaron parte de un determinado proceso legislativo, su impugnación se debe a los efectos causados por esa mera votación y las y los quejosos no buscaron cuestionar el proceso legislativo a la luz de su producto normativo; por lo que no guarda relevancia la doctrina de trascendencia normativa.
131. Es decir, lo que las y los quejosos buscaron fue reclamar específicamente esa votación ante la afectación que generó esa precisa votación en su esfera jurídica. Se insiste, ello es viable de ser analizado mediante un juicio de amparo, pues la votación realizada por el Congreso del Estado de Yucatán, al finalizar un determinado trámite legislativo, es un acto de autoridad autónomo cuyos efectos concretos se materializaron en el ordenamiento jurídico y cuya incidencia de esos efectos en la esfera jurídica de las y los quejosos es lo que para ellos da pie a una violación de derechos humanos<sup>97</sup>. No el resultado del proceso legislativo en sí<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Aunque su posición sería más limitada que la nuestra, como mero ejemplo en el derecho comparado, el Tribunal Constitucional español tras abandonar una primera idea de que los “actos internos” del Parlamento eran inmunes al control constitucional, ha señalado (entre muchas sentencias) que: *“la doctrina de la irrecurribilidad de los ‘actos parlamentarios internos’ responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley -concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras-, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta Jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas (...) que son vinculantes para todos los poderes públicos (...) y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en su consecuencia protegibles a través del recurso de amparo”* (STC 118/1988, de 20 de junio, foja 2).

Argumento que posteriormente dio pie a lo que se conoce como la doctrina del “núcleo de la función representativa parlamentaria” (STC 220/1991, de 25 de noviembre); la cual sirve para distinguir el control de actos intra parlamentarios que pueden ser protegidos por un derecho fundamental de los actos políticos que no son susceptibles de tutela por un juez constitucional.

<sup>98</sup> No ignoramos que la Segunda Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre la imposibilidad de controvertir los procesos legislativos en la vía de amparo en el Amparo en Revisión 1546/2014 y en la Contradicción de Tesis 105/2017. De hecho, este segundo precedente fue utilizado por las autoridades responsables en este juicio de amparo para plantear la injusticiabilidad de los actos reclamados. Sin embargo, **se considera que ninguno de estos precedentes es**

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

132. Finalmente, cabe destacar que no es la única ocasión en que esta Suprema Corte se ha ocupado de analizar la regularidad constitucional, de manera autónoma, de un acto intra-legislativo que a su vez formó parte de un procedimiento llevado a cabo en el seno del Poder Legislativo. En el citado Amparo en Revisión 1344/2017, la Segunda Sala aceptó la posibilidad de cuestionar mediante el juicio amparo el *“Acuerdo en relación con la comunicación por la que los Senadores del Partido de la Revolución Democrática formulan renuncia expresa a la protección constitucional prevista en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.
133. Este acto fue emitido por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y tuvo como objeto señalar que los senadores no podían renunciar a su inmunidad procesal; mejor conocida como fuero. Esto claramente se trata de un acto que forma parte del derecho parlamentario y la Segunda Sala no dudó en su aptitud para poder ser examinado a través del juicio de amparo. Incluso, en el fallo se destacó que, si no se aceptaba la procedencia del amparo, se dejaría a las quejas y quejosos en un estado de total indefensión. Lo mismo podría decirse en el caso concreto (siempre y cuando se satisfaga el interés, como se demostrará en el apartado siguiente).

### Interés legítimo

134. La mayoría de los argumentos de improcedencia de las autoridades responsables están destinados a refutar la actualización de un interés jurídico o legítimo para cuestionar los actos reclamados. En contraposición a estos argumentos, **esta Primera Sala llega a la convicción de que las y los quejosos detentan un interés legítimo para cuestionar los aludidos actos intra-legislativos.**

---

**aplicable al caso que nos ocupa**, pues ambos parten de amparos contra leyes y su objeto de estudio es precisamente si en ese tipo de amparos se puede controvertir el proceso legislativo del que partió la norma impugnada. En la presente sentencia, por el contrario y como se acaba de explicar, la impugnación es a un acto intra-legislativo en sí mismo y no a una norma general. Esto provoca una diferencia enorme con los pronunciamientos de la Segunda Sala que los hace inaplicables en su totalidad, incluso por analogía.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

135. Como lo explicamos, el interés legítimo se vincula con la exigencia de alegar una violación a un derecho constitucional y resentir una afectación en la esfera jurídica, por la especial situación que el quejoso ocupa frente al ordenamiento jurídico; lo cual permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo –noción asociada clásicamente al interés jurídico–.
136. Así, el interés legítimo radica en un agravio diferenciado que sufre una persona por virtud de su especial situación que tiene en el orden jurídico. Se trata pues de un interés personal -de carácter individual o colectivo- que es cualificado, actual, real y jurídicamente relevante. Interés que debe estar garantizado por un derecho objetivo y que implica una afectación en cierta esfera jurídica de la persona (entendida en sentido amplio) apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad; por lo que la concesión del amparo se traducirá en un beneficio positivo en la esfera jurídica del quejoso actual o futuro pero cierto.
137. Sin que pueda confundirse los conceptos de interés individual o colectivo/difuso con el interés legítimo. Un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). El interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso. Hay interés legítimo de carácter individual; aunque, para efectos de algunos juicios de amparo y de acuerdo al alcance de los derechos humanos involucrados, es también común que el interés legítimo de una persona responda a un interés colectivo o difuso.
138. En ese sentido, en primer lugar, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, esta Primera Sala considera que **concorre una pretensión** por parte de las y los quejosos a través de la acción de amparo indirecto: que se declare la violación de sus derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información con motivo de una incorrecta imposición y votación por cédula al interior del Congreso del Estado.

139. En segundo lugar, estos **derechos de participación política y libertad de expresión e información** se encuentran **reconocidos como derechos objetivos de rango constitucional** y esta **Primera sala estima que el interés de las y los quejosos se encuentra garantizado por dichos derechos, en virtud de su especial situación en el ordenamiento jurídico**; lo cual hace que dicho interés sea cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
140. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que nuestra Constitución adopta un régimen constitucional democrático y representativo, que permea en todo nuestro orden jurídico y que debe guiar la actuación de los poderes legislativos. Este régimen parte de la idea de una democracia sustancial, en la que no sólo es relevante una regla de mayoría al interior del órgano legislativo para la toma de decisiones, sino que concurre una dimensión deliberativa de la democracia.
141. Estas visiones representativas y deliberativas es la que nos ha llevado a interpretar, entre otras muchas consecuencias, que la Constitución exige que las actuaciones de los órganos representativos de la voluntad popular parta, por regla general, de una deliberación de carácter público, un respeto a la participación de todas las fuerzas en condiciones de libertad e igualdad y la existencia de reglas sobre publicidad y participación. Esto, pues el concepto de representación que impone nuestra Constitución tiene lugar en la esfera del derecho público, es decir, tiene publicidad y está vinculada a la función de gobernar; cuyo valor de la publicidad descansa, entre otras cosas, en la apertura de los canales democráticos a la ciudadanía. Por ello, si la representación democrática se basa en la idea de que es la misma ciudadanía quien está actuando a través de sus representantes y quien se da sus propias leyes, entonces es necesario que el actuar del Poder Legislativo sea público y transparente a la sociedad en general.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

142. Es a partir de estas ideas que cobra sentido y relación los derechos humanos de participación política reconocido en el artículo 23 de la CADH<sup>99</sup> y las libertades de expresión e información. Si nuestra democracia constitucional implica un contexto de deliberación pública y de publicidad, el alcance de la transparencia que se exige a los órganos legislativos se explica no por una prerrogativa de las y los parlamentarios, sino por la necesidad de abrir el debate a la ciudadanía. Consecuentemente, un problema en torno a la publicidad de los actos legislativos pueda implicar una violación a la libertad de expresión e información (en su vertiente colectiva) y el derecho a la participación política.

143. Como expondremos exhaustivamente más adelante, esta Sala cuenta con una amplia doctrina constitucional sobre la libertad de expresión e información, en la que ha distinguido entre su dimensión individual y su ámbito político o social.<sup>100</sup> En esta segunda vertiente, que es la que aquí nos interesa, es fácil ver la conexión entre este derecho y la participación política, así como con los principios democrático y representativo de gobierno.<sup>101</sup> De

---

<sup>99</sup> **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; [...]

<sup>100</sup> Entre otros criterios que reconocen explícitamente este punto, vale la pena citar la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, Tomo I, página 234, diciembre de 2014, de rubro y texto: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.** La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.” Precedente: Amparo directo en revisión 1434/2013, mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular.

<sup>101</sup> Sobre la conexión de la libertad de expresión e información con el orden democrático y la posibilidad de ejercer otros derechos fundamentales esta Sala cuenta con la tesis aislada 1a. CCXV/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, página 287, diciembre de 2009, de rubro y texto: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.** La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

hecho, esta Sala incluso ha concebido a la libertad de expresión e información como una *precondición* de la vida democrática.<sup>102</sup>

144. En concreto, la especial conexión entre la libertad de expresión e información con la democracia nos ha llevado a justificar una protección “*especialmente clara y enérgica [del] derecho del individuo a expresar sus ideas en materia política, y que otro tipo de discursos expresivos [...] estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa*”.<sup>103</sup> La libertad de expresión e información constituyen “*un elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática*.”<sup>104</sup>

145. La interdependencia entre la libertad de expresión e información y el derecho a la participación política se da en que este segundo derecho requiere, como condición indispensable, que la ciudadanía esté informada, y esto es algo que viene a garantizar la libertad de expresión e información. Asimismo, es en la protección de esta cualidad de la ciudadanía que cobra particular importancia el principio de publicidad parlamentaria que conlleva los principios democrático y representativo.

---

democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales - el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, 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.” Precedente: Amparo directo en revisión 2044/2008.

<sup>102</sup> *Amparo en Revisión 1359/2015* (p. 47), sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra.

<sup>103</sup> *Amparo en Revisión 91/2004*, sentencia de veinte de octubre de dos mil cuatro, fallada por unanimidad de cuatro votos, p. 35.

<sup>104</sup> *Amparo Directo en Revisión 2044/2008*, pp. 28-29.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

146. Consecuentemente, como se adelantó, **esta Primera Sala advierte un vínculo suficiente entre los derechos humanos reclamados y la situación de las y los quejosos.** El principio de publicidad parlamentaria guarda una conexión patente con el derecho a la participación política y la libertad de expresión e información. Incluso, el principio mencionado se configura como una obligación exigida por estos derechos, de modo que su incumplimiento puede generar una violación de los mismos. **Por ende, los efectos que acarrea una votación secreta por medio de cédula en escenarios no permitidos puede implicar una transgresión al alcance de los derechos mencionados.**
147. Ahora, ante lo anterior, **cabría una discusión sobre si ello es suficiente para acreditar un interés legítimo, pues la generalidad de la población podría encontrarse en esos supuestos. No obstante, el caso que nos ocupa es peculiar, ya que las y las personas que promovieron la demanda de amparo y que gozan de tales derechos se encuentran en una situación particular frente a esta posible violación, dado el contexto fáctico y normativo en el que se desenvuelven.** Esto es, un contexto en donde son víctimas de la estigmatización provocada por los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución local (la norma que iba a ser reformada mediante el Dictamen desechado por virtud de los actos reclamados), que prohíbe implícitamente el matrimonio igualitario.
148. A saber, esta disposición de la Constitución yucateca, que se inserta en la red de relaciones jurídicas de las y los quejosos, establece que el matrimonio es *“la unión jurídica de un hombre y una mujer, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada”*, mientras el concubinato se define como la *“unión de un hombre y una mujer, quienes libres de matrimonio, viven como esposos y pueden generar una familia”*.
149. Como se aprecia, su conceptualización del matrimonio y el concubinato es análoga a la de la norma impugnada en el Amparos en Revisión 152/2013, 263/2014, 704/2014 y 1266/2015; es decir, análoga a una **formulación que esta Primera Sala ha determinado una y otra vez como estigmatizante**

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

**por discriminación** en contra de las personas de la comunidad LGBTI+. <sup>105</sup> Así, nos resulta claro que **estamos en un contexto en donde las personas que accionaron el juicio de amparo son destinatarias de un mensaje adoptado por el Estado de Yucatán que les afecta en su esfera jurídica de manera particular y diferenciada frente al resto de la sociedad.** <sup>106</sup>

150. Como consecuencia de esta situación, **el ejercicio de los derechos a la participación política, expresión e información por parte de las y los quejosos se da desde una situación especial dentro del orden jurídico y a partir de una afectación particularizada en su esfera jurídica.** De este modo, **su interés** en la publicidad del voto de los representantes populares (cuestión implicada por sus derechos a la participación política y a la libertad de expresión e información) **se diferencia del interés simple** que cualquier persona podría tener en el tema. La violación que se atribuyen al acto reclamado está conectada directamente con el trato específico que reciben o han recibido por parte del orden jurídico a partir de una norma estigmatizante.

151. Por otro lado, no se pasa por alto que esta especial conexión entre el reclamo formulado en la demanda y el contexto de Yucatán presupone que las y los quejosos son de alguna forma sujetos del mensaje estigmatizante. Empero, como se puede observar de los planteamientos del informe justificado, esta situación se encuentra a debate. Las autoridades responsables creen que se

---

<sup>105</sup> Véanse las jurisprudencias citadas *supra*, nota 59.

<sup>106</sup> No se pasa por alto que, en la demanda de amparo, las y los peticionarios del amparo señalaron que pertenecían a la comunidad LGBTI+ o eran familiares de los mismos. Aquí podría darse una discusión sobre si las personas que se identifican meramente como familiares no son destinatarios del mensaje estigmatizante discriminatorio o también es posible que se identifiquen con ese mensaje discriminatorio dado que su entorno familiar sufre de una discriminación grave por parte del Estado. Sin embargo, dado que en la demanda no se indica quiénes de las y los quejosos se autodeterminan como miembros de la comunidad LGBTI+ y quiénes son familiares, esta Sala no cuenta con ningún elemento objetivo para diferenciarlos; por lo que generar un criterio para realizar distinciones sobre los sujetos del mensaje estigmatizantes sin conocer las particularidades de cada persona que dice que los actos reclamados lo afectan por virtud de ese mensaje estigmatizante (sea por su identidad o su relación familiar), incluso podría llevarnos a perpetuar discriminaciones; consecuentemente, lo procedente es reconocer a la parte quejosa en su conjunto como legitimada en la causa para impugnar los actos reclamados. Se insiste, sostener lo contrario nos llevaría a adoptar un criterio de exclusión en donde esta Corte se vería forzada a excluir a ciertas personas de la posible protección constitucional del amparo bajo un criterio meramente arbitrario, pues se reitera que no tenemos ningún medio para determinar quiénes son realmente los que se sienten identificados con ese mensaje discriminatorio. Por lo tanto, dado lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, debe priorizarse el fondo frente a los formalismos procedimentales, y reconocer interés a todas y todos los quejosos.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

requiere algo más para ser sujeto de esa afectación y, por ello, dar pie a un interés legítimo: algo que debe ser acreditado por las y los accionantes.

152. Al respecto, esta Sala no concuerda con este razonamiento de las autoridades responsables. Si bien es cierto que las y los quejosos deben ser destinatarios de alguna manera del **mensaje estigmatizante** respecto a la prohibición del matrimonio igualitario para dar lugar a esa especial situación frente a los actos reclamados del Congreso del Estado de Yucatán, **cuando se trata de seres humanos**, tal aspecto no requiere ser acreditado a partir de un determinado tipo de prueba directa.
153. El mensaje estigmatizante lo sufre cualquier persona que se *identifique* con ese mensaje discriminatorio. Se trata pues de una afectación que incide de manera individualizada en cualquier persona que no puede contraer matrimonio con una persona de su mismo sexo. Mensaje que también afecta al conjunto de esas personas como colectividad (personas que pertenecen al grupo LGBTI+) y a las personas que se dedican en a la defensa y protección de los derechos de esta colectividad.
154. Así, la identificación que un ser humano invoca como destinatario del mensaje estigmatizante no puede ser sujeta a prueba por las partes en el juicio de amparo. Son las propias personas las que se autodeterminan y, por ello, las que pueden valorar si se encuentran o no sujetas al mensaje estigmatizante. Es pues la autodeterminación lo que define que un ser humano forme parte del colectivo LGBTI+<sup>107</sup>.
155. En el caso, bajo protesta de decir verdad, las y los quejosos en este juicio de amparo señalaron explícitamente su pertenencia o relación con el colectivo LGBTI+. **Basta esta protesta de decir verdad para no poner en entredicho sus afirmaciones.** Como lo ha expresado el Pleno de Corte<sup>108</sup> y

---

<sup>107</sup> Como bien lo afirman los quejosos en sus agravios, la colectividad LGBTI+ no tiene un acta constitutiva o algún documento análogo que le permita probar quienes son sus miembros o su objeto social. Eso es un despropósito. En todo caso, el colectivo LGBTI+ está concebido bajo el derecho de reunión, no el de asociación, y sus miembros forman parte de él por un ejercicio de auto identificación. En esta medida, exigir una prueba de membresía al colectivo resulta un requisito imposible de cumplir que resulta discriminatorio por sí mismo.

<sup>108</sup> Entre otros, *Amparo Directo 6/2008*, pp. 86-90.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

el Tribunal Interamericano,<sup>109</sup> la identidad de género parte únicamente de la autodeterminación de cada persona y es un elemento integral de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la privacidad. En estos términos, tratándose de seres humanos que se autodeterminan, el Poder Judicial sólo puede reconocer y dar fe de tal identificación sin exigir mayor formalidad probatoria sobre esta afirmación.

156. A nuestro juicio, resulta altamente reprochable que las autoridades responsables (y como se vio, también lo hizo el propio Juzgador de Distrito) duden de las y los quejosos y les exijan acreditar con pruebas directas su pertenencia o relación con la colectividad. Debe dejarse claro: esta posición niega por completo el principio de autodeterminación que rige en esta materia y presupone la existencia de una facultad que el Poder Judicial no tiene y nunca ha tenido: a saber, juzgar sobre la identidad de género de las personas.

157. De igual manera, podemos apreciar del informe justificado que las autoridades responsables caen en una confusión al invocar reiteradamente que no se presentó prueba alguna sobre la representación de las y los quejosos de la colectividad LGBTI+; incluso, refieren que debió presentarse alguna acta constitutiva de una asociación civil para acreditar dicha pertenencia y representación, como si los únicos que pudieran hacer valer los derechos de la colectividad LGBTI+ sean las asociaciones civiles que tienen como objeto proteger y salvaguardar los derechos de tal grupo de personas.

158. Esta idea es totalmente reprobable. El que una asociación pueda dedicarse a la defensa de los derechos del grupo LGBTI+ y se le pueda reconocer a su vez interés legítimo en un caso como éste (esta Corte ha determinado un estándar diferente en relación con el interés legítimo de las personas morales privadas), no conlleva que los seres humanos que se encuentran en esta especial situación frente al ordenamiento jurídico no puedan hacerlo por propio derecho.

---

<sup>109</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*, *Op. Cit.* párr. 162.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

159. Se insiste, lo relevante en este caso es la autodeterminación y basta la afirmación bajo protesta de decir verdad de las personas físicas que interpusieron la acción de amparo para que se tenga por satisfecha. A partir de esto, es que se desprende un interés personal de los quejosos para impugnar los actos del Congreso yucateco, en el que comulga un interés tanto individual como colectivo: a saber, el interés legítimo que se acredita en este caso por las y los quejosos se da en razón de un interés individual y un interés colectivo.
160. Por otra parte, debe destacarse que este razonamiento relativo a sobreseer por falta de acreditación de un interés como parte del grupo LGBTI+ no sólo es erróneo por ir en contra de la libertad de las y los quejosos en materia de autodeterminación sexual, sino también por violentar el derecho a la igualdad y no discriminación. Al exigir una prueba sobre la pertenencia o relación con ese grupo, se presupone necesariamente que la orientación sexual “natural” o “por defecto” es la heterosexualidad; y que una persona no puede formar parte de una colectividad salvo que compruebe formalmente una determinada identidad. Este posicionamiento es inaceptable y discriminatorio.
161. Adicionalmente, en cuanto a la residencia en el Estado de Yucatán (de la que dudo en su momento el Juez de Distrito), las copias simples de sus documentos de identidad son prueba suficiente para demostrar que se encuentran dentro del ámbito de aplicación territorial de la Constitución yucateca<sup>110</sup>. Al igual que con lo dicho hasta este momento, no hay ninguna razón que justifique porqué debe dudarse sobre la residencia de las y los quejosos (cuando sus credenciales indican su residencia en el Estado de Yucatán) o sobre la existencia de los documentos de identidad originales. Incluso, cabe destacar que la personalidad de la o el promovente es una

---

<sup>110</sup> La función de presentar documentos de identidad adjuntos a una demanda de amparo es acreditar que el quejoso que se presenta ante el juez o jueza de Distrito es quien dice ser; esto con independencia de que en algunos casos también tengan una función probatoria como la de demostrar un lugar de residencia. Lo anterior es sumamente relevante, pues implica que una duda sobre la originalidad de estos documentos, lo que en realidad puede ocasionar es una incertidumbre sobre la personalidad de la parte quejosa; no sobre el contenido de sus derechos ni sobre su residencia (bajo la premisa de que la identificación señala que sí reside en el ámbito territorial de validez de las normas que resuelven el conflicto jurídico).

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

cuestión que se estudia a la hora de admitir a trámite una demanda y, de acuerdo con el artículo 114 de la Ley de Amparo, si el o la juzgadora tiene alguna duda sobre este aspecto debe prevenir a la parte quejosa para que arregle cualquier deficiencia en un término de cinco días. Si esto no ocurre (esto es, no se realiza la prevención) y se admite el amparo, entonces significa que existe conformidad por parte del juzgado de distrito con los documentos de identidad presentados.

162. Por último, tomando en cuenta todo lo anterior, se hace evidente cómo la posible concesión del amparo **sí puede generar un beneficio positivo en la esfera jurídica de la quejosa de carácter actual**. De considerarse que la votación por cédula que desechó el referido Dictamen se llevó a cabo en contraposición a los derechos a la participación política, libertad de expresión e información, el efecto de la sentencia consistirá en reponer el procedimiento para que se lleve a cabo la votación cumpliendo con la publicidad que exigen interrelacionadamente los derechos a la participación política, libertad de expresión e información. Este efecto beneficia positivamente a las y los quejosos en relación con su especial situación frente al ordenamiento, pues podrán tener elementos informativos suficientes sobre el ejercicio de representación que realizan sus legisladores en torno a una norma que genera un efecto estigmatizante discriminatorio; esto, a fin de poder con esa información participar activamente en los asuntos públicos en relación con ese mensaje discriminatorio del Estado de Yucatán con el cual se sienten identificados.

\*\*\*\*\*

163. Atendiendo a todo lo anterior, sin que se haya manifestado la actualización de otras causas de improcedencia y sin que se advierta oficiosamente ninguna otra, o alguna violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento de juicio de amparo que hubieren trascendido al resultado del fallo (cuestiones que pudieran impedir proceder al estudio del fondo del asunto), esta Primera Sala procede a realizar el estudio de los conceptos de violación.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

164. En su demanda de amparo, de conformidad con los argumentos previamente sintetizados, las y los quejosos sostienen que implementar una votación y votar por medio de cédula (de manera secreta) un Dictamen de reforma a la Constitución Yucateca incumple los propios lineamientos impuestos en ley y viola sus derechos humanos. Esto, pues el hecho de que sus representantes hayan votado de manera secreta implica una transgresión a la libertad de expresión e información y a la participación política, además de que les impide ejercer su derecho al voto de una manera informada. En esta línea, plantean que el principio de publicidad debe permear todas las actividades gubernamentales, pues la información de interés público (como el sentido del voto de sus representantes) pertenece a la ciudadanía, no al gobierno.

165. Adelantando nuestras conclusiones, esta Sala concuerda plenamente con los argumentos de las y los quejosos, por lo que sus conceptos de violación deben declararse **esencialmente fundados**. Para explicar esta conclusión, esta Primera Sala realizará un análisis, por cuestión metodológica, a partir de dos tópicos:

- A. La importancia del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, en su dimensión colectiva, dentro de una democracia constitucional, y
- B. Estudio de los conceptos de violación a la luz de las consideraciones del inciso anterior.

**A**

**La importancia del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, en su vertiente colectiva, dentro de una democracia constitucional**

166. El derecho fundamental a la libertad de expresión es considerado como un derecho primario y base fundamental de otros derechos humanos.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

167. Ello se debe a que este derecho es referido en virtud de dos razones que confirman su particularidad. La primera, como un derecho que tiene valor en sí mismo por los bienes que encarna y; la segunda, se trata de un derecho que tiene valor instrumental en la medida en que **su garantía efectiva es una condición del estado democrático constitucional.**

168. Para el desarrollo de este planteamiento, esta Primera Sala lo realizará, a su vez, de acuerdo con el orden metodológico siguiente: **(A.1.)** El estándar de protección del derecho humano a la libertad de expresión y el acceso a la información en su vertiente colectiva; **(A.2.)** El derecho humano a participar activamente en los asuntos públicos del Estado; y **(A.3.)** La garantía y el ejercicio de los derechos anteriores en relación con los asuntos públicos del Estado que tienen que ver con la promoción, protección y defensa de derechos humanos.

### A.1.

#### **El estándar de protección del derecho humano a la libertad de expresión y el acceso a la información en su vertiente colectiva**

169. **Doctrina interamericana.** A propósito de la interpretación del artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la **Opinión Consultiva número OC-5/85**<sup>111</sup>, de 13 de noviembre de 1985, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la protección de 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.

170. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a recibir informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el referido artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales.

---

<sup>111</sup> 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.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

171. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. Ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento (dimensión individual) y representa, por otro lado, un **derecho colectivo a recibir cualquier información** y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (dimensión social).<sup>112</sup>
172. En concreto, en su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, **implica también el derecho de todos de conocer opiniones y noticias**. Por tanto, **para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia**.<sup>113</sup>
173. En función de esas dos dimensiones, adicionalmente, el Tribunal Interamericano ha sostenido que las restricciones a la libertad de expresión deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Por tanto, entre varias opciones, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica.
174. Sosteniendo, en ese sentido, que es insuficiente que la restricción de ese derecho sea meramente útil para la obtención de un fin legítimo, sino que debe ser necesaria, es decir, que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo.
175. En similar sentido, por cuanto hace a la dimensión pública del derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el **Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**, dispuso que esta libertad, particularmente en su acepción del derecho al acceso a la información

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*, párr. 30 – 32.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, párr. 32.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

pública, **es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática.**

176. Sobre el tema cobra particular relevancia la posición respecto que la democracia se construye a partir de la opinión pública, debidamente informada, y con base en esa información orienta su juicio y toma sus decisiones.<sup>114</sup> En consecuencia, la república se halla atenta, con pleno derecho, a la forma en que sus funcionarios la representan, atienden sus intereses, desempeñan las tareas inherentes a los cargos conferidos, ejercen la autoridad, la influencia o las ventajas que esa representación o esos cargos significan.<sup>115</sup>
177. De tal manera que, sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que se arraiguen sistemas autoritarios.<sup>116</sup>
178. Sobre el mismo tema, en el **Caso Claude Reyes vs. Chile**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el artículo 13 de la Convención Americana **ampara el derecho de las personas a recibir información pública, así como la obligación positiva del Estado de suministrarla**; misma que, a su vez, 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.”<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> El otrora Juez Sergio García Ramírez sostiene que existe un legítimo interés, en el que se instala un también legítimo empleo de la libertad de expresión en su vertiente informativa, en conocer lo que de alguna manera compromete a la sociedad en su conjunto, incide sobre la marcha del Estado, afecta intereses o derechos generales, acarrea consecuencias importantes para la comunidad. Así, estima que las tareas de gobierno -y más ampliamente, las actividades del Estado, a través de sus diversos órganos- no son indiferentes y mucho menos debieran ser inaccesibles al conocimiento de los ciudadanos comunes. *Cfr.*, VOTO CONCURRENTE RAZONADO DEL JUEZ SERGIO GARCIA RAMIREZ. Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C No.107.

<sup>115</sup> *Ídem.*

<sup>116</sup> Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C No.107, párr. 116.

<sup>117</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

179. La Corte Interamericana ha reconocido la estrecha relación que existe entre la democracia y la libertad de expresión, habida cuenta de que ésta es un elemento fundamental sobre la cual se basa una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública.<sup>118</sup>
180. Y, es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.<sup>119</sup>
181. En este sentido, este Tribunal ha sido enfático en señalar que 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 ejerzan 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.<sup>120</sup>
182. Así, el acceso a la información bajo el control del Estado garantiza también la participación de los ciudadanos en la gestión pública, esto a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.<sup>121</sup>
183. Lo anterior, habida cuenta de que 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.<sup>122</sup>
184. 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

---

<sup>118</sup> *Ibid*, párr. 85.

<sup>119</sup> *Ídem*.

<sup>120</sup> *Ibid*, párr. 86.

<sup>121</sup> *Ídem*.

<sup>122</sup> *Ibid*, párr. 87.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

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.<sup>123</sup>

185. En adición a lo anterior, la Corte ha resaltado que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad.<sup>124</sup>

186. En consecuencia, 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.<sup>125</sup>

187. Corresponde al Estado demostrar que, al establecer restricciones el acceso a la información bajo su control, éstas cumplen con los siguientes requisitos: que sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo; y, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido.<sup>126</sup>

188. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica, y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.<sup>127</sup>

189. **Doctrina de la Suprema Corte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En consonancia con el criterio de la Corte Interamericana, este Alto Tribunal ha resuelto que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión

---

<sup>123</sup> *Ídem.*

<sup>124</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

<sup>125</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. *Op.cit.*, párr. 90 – 93.

<sup>126</sup> *Ídem.*

<sup>127</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.<sup>128</sup>

190. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho.<sup>129</sup>
191. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege, tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.<sup>130</sup>
192. Lo anterior representa el estándar que esta Suprema Corte ha definido sobre esta libertad, sin embargo, esta Primera Sala se ha pronunciado sobre la relación indisoluble existente entre esta libertad y el sistema democrático constitucional. Esto es, la libertad de expresión en su vertiente política.
193. Dicha vertiente constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos.<sup>131</sup>
194. La libertad de expresión se constituye así en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones,

---

<sup>128</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1520, con número de registro 172479, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**".

<sup>129</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1520, con número de registro 172479, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**".

<sup>130</sup> *Ídem.*

<sup>131</sup> Tesis Aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 234, con número de registro 2008101, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**".

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.<sup>132</sup>

195. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.<sup>133</sup>

196. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es una condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado.<sup>134</sup>

197. Y, además, se constituye como un elemento determinante en la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.<sup>135</sup>

198. Por consiguiente, 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**

---

<sup>132</sup> *Ídem.*

<sup>133</sup> *Ídem.*

<sup>134</sup> Tesis Aislada 1a. CCXV/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 287, con número de registro 165760, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.**".

<sup>135</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

**conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.**<sup>136</sup>

199. Una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos. El control ciudadano de la actividad de personas que ocupan, o han ocupado en el pasado cargos públicos fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los gestores políticos, lo cual necesariamente hace que exista un margen mayor para difundir afirmaciones y apreciaciones consustanciales al discurrir del debate político o sobre asuntos públicos<sup>137</sup>.
200. En esa línea de pensamiento, también esta Primera Sala ha reconocido que las restricciones para el ejercicio de la libertad de expresión deben someterse a distintas intensidades de escrutinio constitucional dependiendo si se proyectan sobre discursos valiosos para esas precondiciones democráticas.<sup>138</sup>
201. Así, pueden identificarse tres tipos de restricciones ligadas a distintas modalidades de escrutinio: 1) restricciones neutrales; 2) restricciones dirigidas contra un determinado punto de vista; y, 3) restricciones dirigidas a remover un determinado contenido de la discusión.<sup>139</sup>
202. Las últimas dos categorías, con independencia del tipo de discurso que regulen, se deben sujetar a un **escrutinio estricto**. Las medidas que buscan restringir un punto de vista y aquellas que buscan remover contenidos de la discusión tienen en **común la pretensión de clasificar discursos para inhabilitarlos o bien promoverlos**; sin embargo, ambas tienen distintos efectos en la deliberación.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> *Ídem*.

<sup>137</sup> Amparo directo en revisión 2044/2008. Ponente ministro José Ramón Cossío Díaz. Del diecisiete de junio de dos mil diecinueve. Resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández, p. 33

<sup>138</sup> Tesis Aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo II, página 1230, con número de registro 2016865, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO**".

<sup>139</sup> *Ídem*.

<sup>140</sup> *Ídem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

203. Así, las primeras buscan influir en el debate, sin impedir la discusión del tema en cuestión, pero sí tomando partido por una de las posiciones, esperando que dicha posición prevalezca, mientras que las segundas son indiferentes a las posiciones de la discusión y buscan más bien remover el tema enteramente de toda consideración o bien posicionarlo en la conversación de manera forzosa.<sup>141</sup>

204. Aunque ambas medidas se deben sujetar a escrutinio estricto, **estas últimas suelen arrojar mayor sospecha de inconstitucionalidad, pues a través de ellas el Estado busca dictar una *ortodoxia oficial*.**<sup>142</sup>

### A.2.

#### **El derecho humano a participar activamente en los asuntos públicos del Estado**

205. **Doctrina interamericana.** En relación con la libertad de expresión en su dimensión política, cobra relevancia el estándar de protección del derecho de las y los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado.

206. En ese tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce, en su artículo 23.1, inciso a), el derecho de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

207. Sobre su estándar de protección, la Corte Interamericana ha establecido que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define completamente, y adquiere sentido, en función de los otros.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> *Ídem*.

<sup>142</sup> *Ídem*.

<sup>143</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

208. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, y se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.<sup>144</sup>
209. Así, el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.<sup>145</sup>
210. En ese tenor, la Corte Interamericana ha resuelto que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>146</sup>
211. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>147</sup>
212. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.<sup>148</sup>
213. En particular, con motivo de la resolución del **Caso Castañeda Gutman Vs. México**, el Tribunal Interamericano sostuvo que el artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como

---

<sup>144</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140.

<sup>145</sup> *Ibíd.*, párr. 143.

<sup>146</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. *Op.cit.*, párr. 195.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, párr. 196.

<sup>148</sup> *Ibíd.*, párr. 197.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos.<sup>149</sup>

214. Derechos que, además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”.<sup>150</sup>

215. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.<sup>151</sup>

216. Por tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>152</sup>

217. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>153</sup>

218. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política.<sup>154</sup>

---

<sup>149</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. *Op.cit.*, párr. 145.

<sup>150</sup> *Ídem*.

<sup>151</sup> *Ídem*.

<sup>152</sup> *Ídem*.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, párr. 146.

<sup>154</sup> *Ibíd.*, párr. 147.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

219. En relación con la libertad de expresión, el derecho político a participar activamente de los asuntos del país importa también la obligación del Estado de abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice la condición de vulnerabilidad de sus ciudadanos, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación.<sup>155</sup>
220. Por esa razón, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>156</sup>
221. En esa misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana ha reconocido que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político electorales (como lo es la participación activa en los asuntos públicos del Estado) resulta aún más manifiesta, cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia.<sup>157</sup>
222. Así pues, el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 172.

<sup>156</sup> *Ibíd.*, párr. 173.

<sup>157</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 160.

<sup>158</sup> *Ibíd.*, párr. 164.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

223. **Doctrina.** Con motivo de los criterios que vinculan a esta Primera Sala, emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es claro que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar todas las medidas, de cualquier naturaleza, que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan, efectivamente, la posibilidad de los derechos que los amparan.
224. Los ciudadanos gozan del derecho activo de participar directamente en los asuntos públicos del país, esto no sólo por conducto de sus representantes, sino mediante la asistencia de asambleas facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones que atañen a determinada comunidad, por conducto de los órganos que fueron creados para representarlos.<sup>159</sup>
225. En un régimen democrático como el mexicano deben garantizarse una serie de reglas procedimentales para la formación de decisiones colectivas, de tal forma que debe estar plenamente garantizada la participación de los ciudadanos.<sup>160</sup>
226. Dentro de esas reglas procedimentales se encuentran las obligaciones del Estado mexicano siguientes: (1) garantizar que todos los ciudadanos **participen de la toma de decisiones** sin ningún tipo de discriminación; (2) garantizar que la opinión de los ciudadanos se forme libremente, garantizándose la **libertad de expresión y el acceso a la información**<sup>161</sup>; y, (3) garantizar el **derecho** de los ciudadanos a **elegir entre diversos programas políticos**, que sean efectivamente diversos entre ellos, y que reflejen con la amplitud necesaria la diversidad y la pluralidad.<sup>162</sup> Así como, en consecuencia, la obligación de implementar medidas para lograr su efectividad.
227. **Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En relación con el acceso a la información pública y la participación activa de los ciudadanos

---

<sup>159</sup> Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) : 12/07/96. Observación general 25. (General Comments), párr. 6.

<sup>160</sup> Bobbio, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Turín: Einaudi. 1995. Versión Kindle.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 381.

<sup>162</sup> *Ídem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

en asuntos de interés público, esta Primera Sala consideró, al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008,<sup>163</sup> que el derecho a recibir información protege de manera especialmente enérgica la expresión y difusión de información sobre **asuntos de interés público, pues una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los servidores públicos.**<sup>164</sup>

228. De ahí que, **el control ciudadano** de la actividad llevada a cabo por quienes se desempeñan en el servicio público, en cualquiera de sus facetas (administrativa, **legislativa** o judicial), **fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los que tienen responsabilidades de gestión pública.**<sup>165</sup>

229. **La actividad del Estado y de sus operadores debe estar regida por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, a fin de que las personas puedan un control democrático sobre su correcto desempeño y funcionamiento.**<sup>166</sup>

230. De tal modo que la dimensión colectiva del derecho a la información juega un papel relevante en el ejercicio ponderativo que se lleva a cabo al entrar en conflicto con otros derechos o bienes constitucionalmente tutelados, en la medida en que dicha dimensión impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento de determinada información.<sup>167</sup>

231. En esa misma línea de pensamiento, esta Primera Sala ha emitido diversos criterios en los cuales ha determinado que **ese interés general debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria**, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan

---

<sup>163</sup> Aprobado por unanimidad de cinco votos en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>164</sup> Amparo en revisión 271/2020. Aprobado por mayoría de cuatro votos, en sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno, bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>165</sup> *Ídem.*

<sup>166</sup> *Ídem.*

<sup>167</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva.<sup>168</sup>

232. **Una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión.**<sup>169</sup>

233. Así, en cuanto a su identificación, se ha dicho que no se requiere que un determinado porcentaje de la población concentre su atención en la controversia o que los líderes de opinión se refieran a ella, pues **el mero hecho de que la expresión esté relacionada con el control ciudadano sobre su desempeño hace a la información relevante.**<sup>170</sup>

234. Con base en tales razonamientos es que esta Primera Sala considera que el trinomio expresión-información-democracia contribuye a nutrir el pensamiento y sustentar las decisiones de los ciudadanos, miasmas que se manifiestan, tanto en los procesos electorales, como en el desempeño político y administrativo ordinario del Estado.

### — El concepto de “parlamento abierto” en una democracia constitucional

235. Ahora bien, con motivo de este apartado, viene a bien traer a cuenta doctrina sobre la figura del parlamento abierto, propia de los sistemas democráticos constitucionales.

236. Un gobierno constitucional debe configurarse bajo los principios de transparencia y acceso a la información, de tal manera que los gobernantes

---

<sup>168</sup>Tesis 1a. CXXXII/2013, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 553 y registro: 2003636. *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op.cit.*

<sup>169</sup>*Ídem.* *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op.cit.*

<sup>170</sup>Tesis 1a. CLII/2014, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 806 y registro: 2006172.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

rindan cuentas sobre la forma de actuar y conducirse apegados a la legalidad. Es con ello que alienta la participación informada de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues se crea un ambiente propicio para el diálogo y la colaboración en la toma de decisiones para definir políticas públicas.<sup>171</sup>

237. El concepto de “parlamento abierto” encuentra su origen en la iniciativa de dos instituciones internacionales, el Banco Mundial y el Instituto Nacional Democrático (*National Democratic Institute*)<sup>172</sup>, y se define como aquél que comunica toda su actividad, así como la información de sus miembros, de forma transparente, y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía.<sup>173</sup>
238. Asimismo, abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; y, en forma de conversación permanente, tiene cauces para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita, al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, con capacidad de influir en la agenda política.<sup>174</sup>
239. Es así que, con este proceso de involucramiento se abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las legislaturas, donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no solo de receptor.<sup>175</sup>
240. Mediante la implementación de la figura del parlamento abierto en una democracia, necesariamente se incorpora al ciudadano en todo momento, tanto en el diseño de las normas, en las iniciativas ciudadanas, así como en la difusión de los proyectos para recabar comentarios y medir el grado de aceptación de los cambios normativos propuestos, lo cual, inevitablemente incluye realizar deliberaciones abiertas.<sup>176</sup>

---

<sup>171</sup> *El ABC del Gobierno Abierto*, Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Obtenido de la Red Mundial el día 31 de mayo de 2021. Consultado en: [http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo\\_1606861394.pdf](http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo_1606861394.pdf)

<sup>172</sup> Garita, Arturo. *Parlamento Abierto: Las Tecnologías de la Información y la Democratización del Poder Legislativo*. México: ANOMAC. 2015. P. 40

<sup>173</sup> *Ibíd.*, p. 42

<sup>174</sup> *Ídem.*

<sup>175</sup> *El ABC del Gobierno Abierto, op.cit.*

<sup>176</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

241. Así, la ventaja de un proceso de formación de leyes con estas características consiste en elevar la confianza en los representantes, y favorecer al cumplimiento y aceptación de la legislación.<sup>177</sup>
242. Por tanto, **cuando la actividad parlamentaria se realiza sin transparencia, el poder legislativo deja de cumplir con su obligación de “representar”, pues pierde la necesaria conexión que debe existir entre el Estado y la sociedad.**
243. Ello, pues la información que el parlamento envía a la sociedad no es inocua y/o neutral, no se trata de una simple exposición, al contrario, **es información con carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones**<sup>178</sup> y, como se sostuvo antes, coadyuva en el ejercicio de otros derechos.

### A.3.

#### **La garantía y el ejercicio de los derechos anteriores en relación con los asuntos públicos del Estado que tienen que ver con la promoción, protección y defensa de derechos humanos**

244. Reconocida la importancia y la relación que existe entre la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y la trascendencia de estos dos derechos en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático constitucional, esta Sala debe subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente y en su integridad, **merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos.**
245. Esta afirmación encuentra su principal fundamento en el artículo 1º de la Constitución General, así como en la reinterpretación del ordenamiento

---

<sup>177</sup> *Ídem.*

<sup>178</sup> Mora Donatto, Cecilia. *Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario*. México: Cuestiones Constitucionales. 2001. P. 17

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

246. Con motivo de lo anterior, la democracia constitucional mexicana ya no sólo es entendida en términos de su racionalidad formal, sino también en términos de contenido sustancial. De tal manera que el bloque de derechos humanos reconocidos por el propio ordenamiento<sup>179</sup> se convierte en el parámetro de actuación de todas las autoridades del Estado, con independencia de la naturaleza de sus atribuciones.

247. Lo anterior con el ánimo de hacer latente la eficacia normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente, latente su irradiación y vinculatoriedad sobre el resto de los actos y las normas que integran el sistema.

248. De ahí que el artículo 1º de la Constitución Federal disponga que todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (directa e inmediata) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

249. En esa tesitura, cuando la gestión del Estado, por virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribuciones, tiene por objeto la promoción, respeto, protección y defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparentes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a:

- expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con

---

<sup>179</sup> “Parámetro de control de regularidad constitucional”. Vid. Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro 2006224, 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.”**

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático;

- como consecuencia de ello, ejercer sus derechos político-electorales, todos ellos reconocidos en el artículo 35 de la Constitución federal; y artículo 23 de la Convención Americana: participar en los asuntos públicos del país; asociarse pacífica y libremente con fines políticos; votar y ser votado; tener acceso a las funciones públicas del Estado, etcétera.
- En ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa; y,
- en términos generales, hacer efectivo su **derecho a defender la democracia constitucional**.

250. Para lo cual el Estado, por un lado, se encuentra obligado a implementar todas las medidas y mecanismos positivos tendentes a garantizarlos; y, por otro, obligado a evitar todos aquellos actos o medidas que inhiban la efectividad de su ejercicio.

251. Más aún cuando la gestión de las autoridades del Estado tiene como propósito definir el estándar de protección de derechos humanos que, como es el caso del principio de igualdad y no discriminación, se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona.

252. Y que, por tanto, con motivo de su actuación y de sus determinaciones pueda causarse un menoscabo o más desventajas sobre aquellas personas que integran algún grupo humano en situación vulnerable; personas que, por sí solas, merecen la protección reforzada y diferenciada de sus derechos, de conformidad con el último párrafo del artículo 1º constitucional.

253. Luego entonces, sólo mediante la garantía de la transparencia en la gestión pública la ciudadanía estará en condiciones de ejercer su derecho a defender la democracia; y, en esa tesitura, tomar decisiones políticas y sociales informadas.

**B**

**Estudio de los conceptos de violación a la luz de las consideraciones del inciso anterior**

254. En función de la relación que guardan los conceptos de violación propuestos por las y los quejosos, esta Primera Sala llevará a cabo su examen de manera conjunta y en un orden diverso al planteado en su escrito inicial de demanda; esto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo.
255. En el primero de sus argumentos centrales, las y los quejosos sostienen que la legislación yucateca prevé únicamente el ejercicio de un método de votación secreta al Congreso del Estado de Yucatán en la primera sesión de la legislatura para elegir a los integrantes de la (primera) Mesa Directiva.
256. Indica que la legislación de Yucatán prevé solamente que el Congreso de Yucatán pueda realizar votación secreta en la primera sesión de la legislatura entrante para elegir la primera Mesa Directiva e invoca a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que establece cuáles son las atribuciones de la Mesa Directiva del Estado; sin que advierta que de esas normas se desprenda su facultad de decretar la secrecía de la votación de una iniciativa de reforma. Máxime que ninguna de esas atribuciones puede ser interpretadas en el sentido de restringir o negar derechos humanos.
257. Así, para dotar de sentido a las disposiciones de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, como a su Reglamento, estima que ha lugar a tomar como guía conceptual la definición que el glosario de la Secretaría de Gobernación establece sobre la “votación por cédula”; que es esa que se lleva a cabo a través del llenado de una papeleta o cédula, que se deposita dentro de una urna por parte de cada legislador y legisladora, principalmente para elegir a funcionarios o integrantes de los órganos de gobierno.
258. Las y los quejosos toman esa definición como base para dotar de sentido al contenido dispositivo del artículo 104 del Reglamento de la Ley de Gobierno

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que expresamente dispone lo siguiente:

**“Artículo 104.** El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por Cédulas.”

259. Votaciones por cédula secreta que, a su vez, define el artículo 110 de ese Reglamento como aquellas que *“se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la Presidencia. Concluida la votación, el Secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el Vicepresidente y el otro Secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación”*.
260. En esa línea argumentativa, sostiene que la votación por cédula secreta está pensada para la elección de cargos y nombramientos, no para iniciativas de leyes, ni mucho menos para reformas constitucionales. Así, el haber llevado a cabo el desechamiento del multicitado Dictamen de reformas a la Constitución Local viola sus derechos humanos a la participación política, a la libertad de expresión y al acceso a la información.
261. El debate democrático exige la libre circulación de ideas y de información respecto al quehacer de los funcionarios públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y transparencia en sus actividades. Al votar de forma secreta la iniciativa sobre matrimonio igualitario, se impidió que las y los quejosos pudieran fiscalizar y calificar el desempeño de sus servidores y servidoras públicas, lo que mermó gravemente su derecho a participar en los asuntos públicos a través de las y los representantes que eligen mediante el voto popular.
262. Como se adelantó, esta Primera Sala encuentra **fundados** estos argumentos por las razones que a continuación se exponen.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

263. Del análisis sistemático e integral de los artículos 13<sup>180</sup> de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y 104<sup>181</sup>, 106<sup>182</sup>, 107<sup>183</sup>, 110<sup>184</sup> y 111<sup>185</sup> del Reglamento de esta Ley, esta Primera Sala advierten que existen tres clases de votaciones: la económica, la nominal y la realizada por cédula.
264. La votación estándar o por defecto en el Congreso de Yucatán es la *económica*, la cual es una forma de votación pública en la medida en que las y los representantes populares hacen explícito el sentido de su voto frente a la ciudadanía. Esta votación se realiza con la simple acción de levantar la mano los que aprueben y, seguidamente, los que no la aprueben.
265. Como particularización a esta regla general, el artículo 106 del reglamento prevé ciertos supuestos en los que la votación será *nominal*, misma que también es pública. Esta votación se activa ante varios supuestos expresamente detallados (por ejemplo, que lo pida un diputado y sea aprobado por el Pleno) y se ejecuta requiriendo a cada diputado o diputada el sentido de su voto.

---

<sup>180</sup> Artículo 13 [Énfasis añadido]. Para el cumplimiento de los fines dispuestos en los artículos anteriores, la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, **en la primera sesión de la Legislatura entrante, procederá conforme a lo siguiente:**

I.- La Secretaría General del Poder Legislativo, le dará cuenta del ejercicio de las funciones contenidas en este Capítulo, reservando la entrega de los documentos electorales a que se refiere la fracción IV del artículo 12, a la Mesa Directiva que habrá de elegirse;

II.- Se pasará lista de asistencia a los diputados integrantes de la nueva Legislatura, para hacer la declaración respectiva;

III.- El Presidente de la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, exhortará a los diputados electos a que en **votación secreta, elijan la primera Mesa Directiva**, que fungirá durante el primer período ordinario del ejercicio constitucional; (...).

<sup>181</sup> Artículo 104.- El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto.

Habrán tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por Cédulas.

<sup>182</sup> Artículo 106.- Las **votaciones serán nominales:**

I.- Cuando lo pida un diputado y sea aprobado por el Pleno;

II.- Siempre que se trate de minutas de las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Siempre que se trate de dictámenes provenientes de la Comisión Permanente de Justicia y Seguridad Pública, y

IV.- Cuando así lo ordene el Presidente del Congreso, para la mayor certeza del escrutinio.”

<sup>183</sup> Artículo 107.- Las demás votaciones de proyectos de Leyes o Decretos y las de cualquier otro asunto serán **económicas**, practicándose éstas con la simple acción de levantar la mano los que la aprueben y seguidamente los que no la aprueben. Ningún Diputado podrá excusarse de dar su voto, salvo los casos previstos en esta Ley.

<sup>184</sup> Artículo 110.- Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la Presidencia. Concluida la votación, el Secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el Vicepresidente y el otro Secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación.

<sup>185</sup> Artículo 111.- Una vez hecho el cómputo de los **sufragios depositados para la elección de personas**, la Secretaría de la Mesa Directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación. [Énfasis añadido].

266. Por su parte, la votación por medio de *cédula* se realiza depositando las respectivas cédulas en una ánfora. Sus características es que no se conoce el sentido del voto de cada diputado o diputada. Lo que se conoce, según los artículos 110 y 111 del Reglamento, es el resultado, pues la normatividad interna lo que exige es que en cada cédula el diputado o diputada indique un respectivo nombre y que al final de cuentas se compute el resultado y se dé a conocer el resultado de esa votación. Supuesto que se activa únicamente, en términos del citado artículo 13 de la Ley de Gobierno, para la elección de las y los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso Local.

267. Tomando en cuenta esta descripción, esta Primera Sala coincide sin lugar a dudas con la parte quejosa en que los actos reclamados se llevaron a cabo transgrediendo la normatividad interna. La votación por cédula se realiza para la “*elección de personas*”, y en el procedimiento el Vicepresidente y un Secretario del Congreso “[*anotan*] *los nombres de las personas que en [las cédulas] aparecieron y el número de votos que a cada una toca*”. Todas estas previsiones sólo se explican en el contexto de una votación para la elección de personas aun cierto cargo y, en congruencia con la propia Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán, debemos de interpretar que es el puesto de integrante de la Mesa Directiva del Congreso.

268. Así, la **imposición y votación por cédula realizada en sesión de quince de julio de dos mil diecinueve**, en relación con el multicitado Decreto de reforma a la Constitución de Yucatán, **claramente no caía dentro de este supuesto**. Lo cual implica una desatención a las reglas y principios que regían en ese momento la actuación del legislador; en concreto, el principio de publicidad que rige las actividades del Poder Legislativo.

269. Ahora, no se pasa por alto que, al realizarse la votación, el Presidente de la Mesa Directiva justificó su decisión en la protección de otros bienes y principios constitucionales; es decir, lo que razonó fue que este supuesto de “*secretaría*” en el voto podría ser extendido a otro tipo de asuntos en donde haya algún otro principio que exija respeto y en donde la votación por cédula sea la única manera de garantizarlo. Al respecto, conceptualmente, es

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

verdad que el principio de publicidad, como principio, puede confrontarse con otros bienes o principios de igual relevancia y el legislador también se encuentra facultado en sopesar la protección de bienes y principios constitucionales. No obstante lo anterior, esta Primera Sala no aprecia que en el caso concreto exista algún otro bien o principio en conflicto o que se contraponga con el de publicidad y que justifique su menoscabo en aras de salvaguardar algún otro valor.

270. El Presidente del Congreso Local apeló a la seguridad de las y los legisladores para motivar su imposición del voto por cédulas; empero, lo cierto es que las autoridades responsables no aportaron prueba alguna a este juicio constitucional sobre el supuesto contexto de inseguridad que se vivía en relación con la reforma constitucional en materia de matrimonio igualitario. Incluso, el Diputado que en otra ocasión había hablado del contexto de violencia entorno al tema del matrimonio igualitario, el quince de julio se pronunció en el sentido de que este ya no era el caso, por lo que no se requería la secrecía en la votación.<sup>186</sup> Esto fue completamente ignorado por el Presidente del Congreso Local, quien terminó reafirmando su imposición de voto por cédulas.<sup>187</sup>

271. Además, y esto es lo más relevante para esta Primera Sala, el mismo contexto de polarización generado por el tema de fondo exigía la mayor

---

<sup>186</sup> En concreto, el Diputado Mario Alejandro Cuevas Mena expresó lo siguiente: “*Quiero señalar que en la votación anterior sobre este mismo tema, hice una reflexión en el sentido de que para cuidar la integridad, porque si hubieron ciertos ataques o muestras físicas, principalmente el día que se aprobó el dictamen en las Comisiones, donde se intentó agredir a una Diputada y yo mismo pedí que para cuidar la integridad a lo que usted señala, habría que hacerlo, hoy en lo particular, no veo las condiciones de por qué hacer el voto secreto, porque no hay amenazas, no hay agresiones, todos se han manifestado con respeto, bueno, es natural que tengas porras o no tengas porras cuando apoyes a un bando o no y en ese sentido, yo creo que si bien, no encuentro fundamento legal en el planteamiento de voto por cédula, si el Pleno es la máxima autoridad y toma de decisiones del Congreso del Estado y en ese sentido, usted pudiera apearse al Reglamento y solicitar que el Pleno apruebe el voto por cédula o no, yo no le veo condiciones o necesidad*”. Congreso del Estado de Yucatán, Diario de los Debates, sesión ordinaria de diez de abril de dos mil diecinueve, *op. cit.* p. 16.

<sup>187</sup> Cabe apuntar que en la Controversia Constitucional 34/2014, en la que se declaró una violación invalidante al principio de publicidad en el procedimiento legislativo, se consideró que la supuesta situación social no era un elemento con el que se podía justificar esta transgresión constitucional. En palabras de este precedente: “[...] *el debate tampoco satisface el tercer paso del citado estándar, pues no fue público, y si bien ello se intentó justificar por la situación social imperante en ese momento, lo cierto es que desde el aspecto jurídico se da de cualquier modo una irregularidad en el procedimiento legislativo*”. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 34/2014*, sentencia del seis de octubre de dos mil quince, fallada por unanimidad de diez votos en este punto por parte de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, p. 88.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

publicidad posible en el voto de las y los representantes, pues como ha afirmado la Corte Interamericana, existe un “**deber especial de cuidado**” en la forma en que las autoridades se pronuncian sobre las “*situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado*”.<sup>188</sup>

272. En ese orden de ideas, para esta Primera Sala, la imposición de una votación por cédulas secretas con motivo del “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad” transgredió claramente **los principios de legalidad y seguridad jurídicas**<sup>189</sup>, por contravenir la legislación orgánica y reglamentaria del propio Congreso del Estado de Yucatán, generándose a su vez una violación a **los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información y participación activa en los asuntos públicos del Estado de las y los quejosos**. Se explica.

273. Mediante la imposición de un método de votación secreta sobre una reforma a la Constitucional Local, tendente a adecuar la legislación interna a los estándares protectores del régimen constitucional federal, se violó en perjuicio de su esfera jurídica el derecho a consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.

274. El ejercicio de la competencia legislativa del Congreso del Estado de Yucatán constituye una tarea de gobierno que no es indiferente, ni mucho menos puede ser inaccesible al conocimiento de sus ciudadanos. Por el contrario, con motivo de la confianza que éstos han depositado sobre sus legisladores, estos se encuentran particularmente obligados a rendir cuentas sobre su actuación.

---

<sup>188</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, párr. 139.

<sup>189</sup> Reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

275. En ese tenor, tanto el Congreso del Estado, como su Mesa Directiva y respectivo Presidente, están obligados a actuar bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales, habida cuenta de que ello garantiza el control democrático por parte de la ciudadanía, así como el fomento y la protección del ejercicio de la opinión pública.

276. Frente a la imposibilidad de las y los quejosos de conocer el sentido de la votación emitida sobre el multicitado Dictamen, se violó en su perjuicio el derecho humano a la libertad de expresión, pues se irrumpió el deber del Estado de garantizar el mantenimiento de canales abiertos para el disenso y el cambio político; impidió la configuración de un genuino contrapeso ciudadano para el ejercicio del poder; y, en términos generales, **hizo nugatorio su derecho de consolidarse como parte de un electorado debidamente informado.**

277. Ello en la medida en que una opinión pública bien informada, una opinión pública plenamente enterada de la forma en que sus autoridades legislativas gestionan intereses que les atañen -como lo es, indefectiblemente, los alcances de la protección de los derechos humanos dentro su territorio- es el medio más adecuado para conocer y juzgar, tanto las ideas, como las actitudes de los dirigentes que fueron elegidos mediante mecanismos de representación popular.

278. Adicionalmente, esta Primera Sala considera que la imposición de un método de votación secreta sobre el citado Dictamen también actualiza una violación a la libertad de expresión en su vertiente política, en la medida en que la Mesa Directiva, no sólo no justificó tal determinación al resultar claramente contraria de su regulación orgánica parlamentaria, sino que no justificó el interés público que dicha limitación perseguía.

279. Por el contrario, el acto consistente en haber impuesto una votación secreta sobre ese Dictamen permite a esta Primera Sala advertir una clara violación al derecho a la libertad de expresión de las y los quejosos pues, sin haber justificado razonablemente su restricción, así como la violación a los

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

principios de transparencia y rendición de cuentas, puede legítimamente concluirse sobre una clara intención de ese Congreso de dictar una ortodoxia oficial.

280. Resultando además claro su propósito de inhibir la participación efectiva de las y los quejosos en los asuntos de interés público del Estado, e inhibir la posibilidad de consolidarse como una oposición democrática y, en ese tenor, protestar en contra de la actuación de sus legisladores estatales al advertir que sus actos son contrarios al orden constitucional y, por tanto, reclamar el retorno de la democracia.

281. Lo anterior habida cuenta de que, como ya ha resuelto antes esta Primera Sala, la prohibición legislativa del matrimonio igualitario es inconstitucional en todas las entidades federativas de la República mexicana. Esto por virtud de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), de rubro: **“MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.”**<sup>190</sup>.

282. Conculcándose así, también, su derecho a defender la democracia constitucional, como ciudadanos, y organizaciones civiles no gubernamentales defensoras de derechos humanos, sobre quienes descansa la obligación del Estado de garantizar su acceso real y efectivo a espacios deliberativos igualitarios, así como la obligación de implementar medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

283. Impidiéndose, además, su derecho a cambiar el funcionamiento y el desempeño de la legislatura y, en consecuencia, los derechos que le asisten para tomar decisiones políticas informadas; habida cuenta de que las y los quejosos se constituyen no sólo como un receptor de las normas que el

---

<sup>190</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 536, con número de registro 2009407, de rubro: **“MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.”**.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

Congreso del Estado emite, sino como un verdadero protagonista de las mismas.

284. Así pues, conocer el sentido de la votación emitida sobre el referido Dictamen constituye información pública de la que es titular las y los quejosos, misma que además está dotada de carga política y deliberativa, y que es, indefectiblemente, necesaria para la formación razonada de una opinión pública, en favor o en contra de las posiciones de quienes integran el Congreso del Estado de Yucatán; incluidos los miembros de la Mesa Directiva y su Presidente.

285. Por lo anterior, esta Primera Sala resuelve que asiste la razón a la parte quejosa-recurrente y, por tanto, son conjuntamente **fundados** sus conceptos de violación. Y, en consecuencia, ha lugar a sostener la inconstitucionalidad de **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad” realizada en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán como a su presidente.

286. Así como la inconstitucionalidad de **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve sobre el multicitado Dictamen.

### IX. DECISIÓN Y EFECTOS

287. En suma, por las razones apuntadas, debe calificarse como **fundado** el agravio de las y los recurrentes y como **infundadas** las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables. Esto nos lleva a **levantar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida**. En cuanto al fondo, los conceptos de violación resultaron **esencialmente fundado**, por lo que debe **concederse el amparo**.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

288. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo y en congruencia con el considerando anterior, la **protección de la Justicia Federal** se concede a fin de que las autoridades responsables:

- a) Dejen sin efectos la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas sobre el “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad” realizada en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán como a su presidente; y
- b) Se reponga el procedimiento legislativo respecto del “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad”, para el efecto de que sea sometido a la consideración de las y los legisladores del Congreso del Estado de Yucatán para su **votación** de forma **nominal**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

289. Debiéndose dejar a salvo la discrecionalidad con que cuentan las y los legisladores de ese Congreso para emitir su voto en el sentido que consideren pertinente y/o necesario **de conformidad con el marco constitucional y convencional que rige en nuestro país.**

290. Al respecto, el hecho de que se diga que tiene que ser nominal no implica un condicionamiento del sentido del voto. Se insiste, los legisladores cuentan con libertad para decidir el sentido de su voto. La razón para exigir que la votación sea nominal radica en que, precisamente en atención a la importancia en el tema a debate, y dado que incluso en el momento que se discutió no se tomó en cuenta las posturas minoritarias del Congreso que exigían esta clase de votación, esta Primera Sala estima que la mejor forma de reparar la violación a los referidos derechos humanos de las y los quejosos es que la votación sea de manera particularizada por cada diputado y diputada.

## AMPARO EN REVISIÓN 25/2021

291. Por último, como se reseñó, este asunto se encuentra relacionado con el Amparo en Revisión 27/2021. Ambos asuntos se resuelven en esta misma sesión y de manera interrelacionada, a fin de resolver a integridad los problemas planteados que dieron lugar a las atracciones por parte de esta Suprema Corte.

292. Por las particularidades de los asuntos, esta Sala no toma la posición estricta procesal en que la resolución de un asunto implicaría el sobreseimiento del otro. El artículo 17 de la Constitución Federal señala explícitamente que debe priorizarse resolver el fondo frente a los formalismos procedimentales y, dado que ambos casos tienen implicaciones particulares en relación con las personas que presentaron los juicios de amparo, se decide resolver ambos recursos de revisión de fondo. Sin que esto implique ninguna problemática de cumplimiento para las autoridades responsables.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

**PRIMERO.** En materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en contra de los  
actos precisados en esta ejecutoria para los efectos indicados en el último  
apartado de la misma.

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